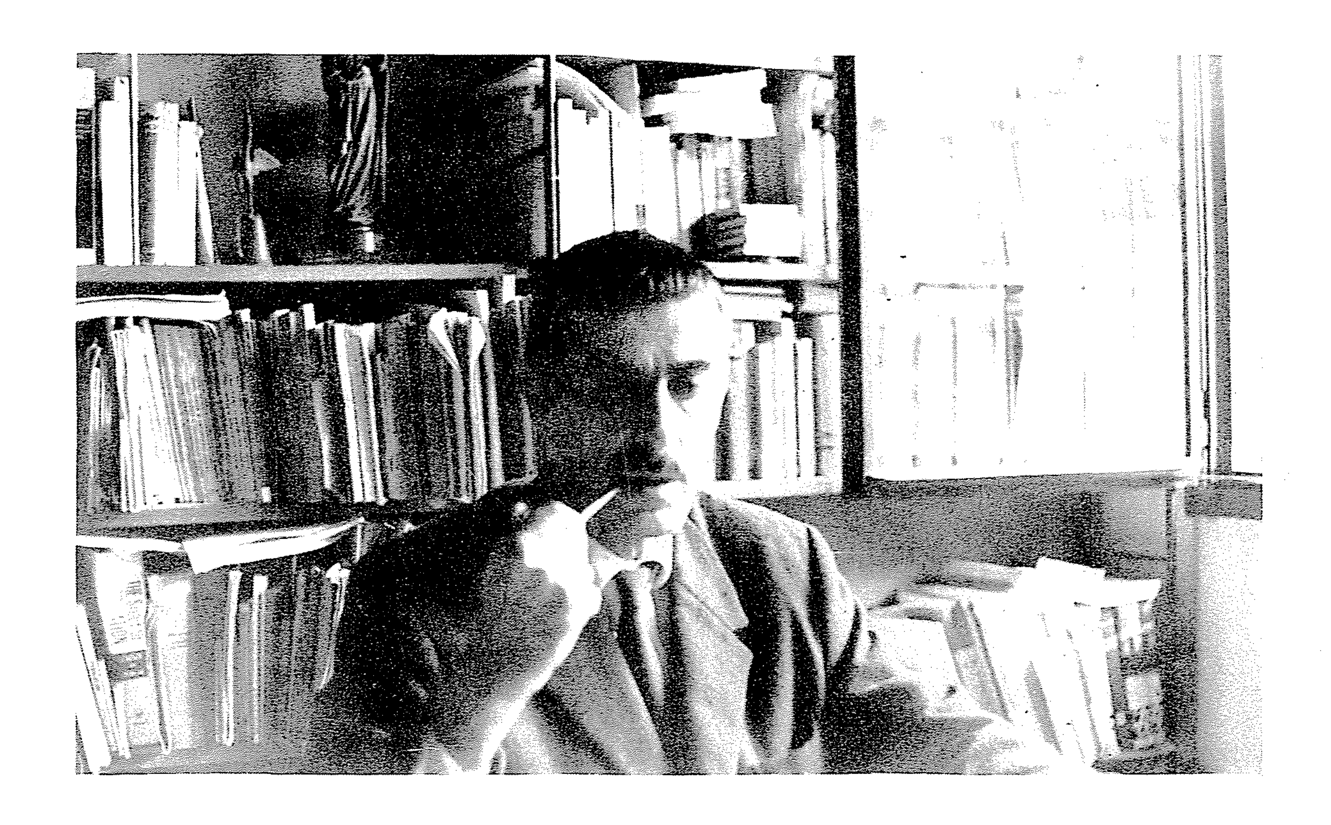
LA VIVIENDA

Juan P. Terra

nuestra tierra 38

LA VIVIENDA

Juan Pablo Terra



JUAN PABLO TERRA nació en Montevideo, el 3 de setiembre de 1924. Recibió el título de arquitecto en 1950. Desde estudiante unió la actividad profesional a la de investigación y promoción social, en los equipos del Bien Común y el Centro Latinoamericano de Economía Humana. Dirigió estudios sobre áreas urbanas y rurales, en particular "La familia en Montevideo" (1955), "Situación económica y social del Uruguay rural" (1962), "Muestreo nacional de vivienda" (1963), sobre el departamento de Flores (1964), nueve pueblos de Salto,etc. Entre 1963 y 1966 dirigió el Sector Vivienda y el Departamento de Planeamiento Físico de la CIDE. En 1966 actuó en Brasil como experto en Vivienda de Naciones Unidas. Es profesor de Sociología en la Facultad de Arquitectura. Ha participado en congresos y dictado cursos en el extranjero sobre ciencias sociales, política y planificación. Publicó trabajos técnicos y dirigió los Cuadernos Latinoamericanos de Economía Humana. Paralelamente ha realizado actividad política y periodística. Electo diputado por el Partido Demócrata Cristiano en 1966, propuso el esquema y la redacción original de los capítulos fundamentales del Plan Nacional de Vivienda, del que fue miembro informante. Recientemente publicó un libro de doctrina política: "Mística, Desarrollo y Revolución".

LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN URUGUAY

EL ESFUERZO ANTERIOR

La situación de vivienda, comparativamente buena, existente en Uruguay hacia 1960, fue uno de los indicadores de su temprana prosperidad, que lo distinguió dentro del conjunto de las naciones latinoamericanas. Para alcanzar ese nivel el país hubo de realizar un esfuerzo muy considerable en la primera mitad del siglo. Bastaría recordar que entre 1908 y 1963 la población uruguaya pasó de 1:042.000 habitantes a 2:600.000, vale decir que se multiplicó por dos veces y media.

Pero esa comparación de las poblaciones da una idea pálida, y en realidad equivocada, del verdadero aumento registrado en el número de viviendas. Porque, en ese ínterin, la familia uruguaya se transformó profundamente: cayó la natalidad, los niños escasearon, la vida se hizo más larga y la sociedad quedó compuesta con una mayor proporción de adultos y ancianos. Además, por una serie de cambios sociológicos, la vieja familia patriarcal, que muchas veces era (para el pequeño comerciante, para el artesano, para el agricultor) una unidad productiva que sumaba el trabajo de todos, y que constituía, además, el núcleo fundamental de la solidaridad social ante la enfermedad o la vejez, se fue disolviendo, al ritmo de las nuevas condiciones, en pequeños núcleos compuestos generalmente por un solo matrimonio con pocos miembros más, y a veces, incluso, por algunos adultos o ancianos.

El resultado estadístico de esa transformación es que el promedio de integrantes de la familia pasó de 7 personas a sólo 3,7. Y por esa causa el número de viviendas, en vez de multiplicarse por dos veces y media, se multiplicó, entre 1908 y 1963, por algo más de 5.

Si usamos para la comparación los años de 1908 y 1963, es porque corresponden a los dos únicos censos completos, confiables, que se reali-

zaron en el país durante este siglo. La segunda fecha, además, coincide con la realización de otras investigaciones de campo —a las cuales haremos luego referencia— que corroboran y enriquecen considerablemente la información censal.

Entre esos dos hitos hay una gran laguna de información. Para reconstruir el proceso de este medio siglo es necesario apoyarse en conjeturas y deducciones, que en general no tienen en cuenta los altibajos que en ciertos años o períodos modificaron la tendencia de la evolución.

El cuadro anexo reproduce las estimaciones de CIDE sobre las variantes que en el número de viviendas pueden haber sobrevenido en ese medio siglo.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE VIVIENDAS EXISTENTES

AÑO	TOTAL DEL PAÍS	EN NÚCLEOS POBLADOS	VIVIENDA RURAL DISPERSA
1908	143.000	93.000	50.000
1920	207.000	137.000	70.000
1940	402.000	300.000	102.000
1960	682.000	564.000	118.000
1963	721.000	603.000	118.000

Fuente: CIDE - Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-74, "Vivienda", pág. Vi 16.

Las cifras se refieren al total de viviendas privadas, tanto casas aisladas como apartamentos. Conviene anotar desde ya que en todo este trabajo los conceptos de familia y de vivienda se corresponden por definición; es decir, la vivienda es el hogar de una familia y la familia es el núcleo de personas que comparten una vivienda, tengan o no entre sí lazos de parentesco.

Como se puede ver, el crecimiento del número de viviendas en el conjunto del país es fuerte e ininterrumpido. La tasa anual acumulativa para el total del período es de un 3 %, en tanto que para la población fue solamente de 1,7 %. En el período de mayor intensidad el crecimiento llegó a 3,5 %, pero hacia 1960 había disminuido a poco más de 2 % en razón, por una parte, del lento crecimiento actual de la población, y por otra de una estabilización en la dimensión de la familia, que probablemente está cercana a su expresión mínima.

Las cifras sobre viviendas rurales muestran un crecimiento mucho menor que el de las viviendas urbanas. Desde 1908 el número de estas últimas se multiplicó por seis veces y media, mientras el de viviendas rurales, al parecer, no habría alcanzado a multiplicarse por dos veces y media. En el último período la cantidad aparece incluso invariada. Esto se corresponde con el estancamiento primero, y con la reducción progresiva después, de la población rural. Es posible que en realidad el total de viviendas rurales habitadas se haya reducido en cierta medida; pero al no existir datos seguros al respecto, se ha considerado —como simple aproximación— estabilizado su número.

EVOLUCION DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS

No existen en el país cifras válidas respecto de la cantidad de viviendas construidas por año. Es verdad que los gobiernos municipales, en especial el de Montevideo, han llevado registros de las construcciones, pero durante muchos años no se consignó el número de viviendas, sino el de edificios o de permisos de construcción; también

muchas construcciones o ampliaciones escaparon realmente al control. Esto hace que para el medio siglo que estudiamos, los registros de permisos y habilitaciones sean inutilizables en la estimación de la construcción real.

CUADRO 2

CANTIDAD DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR AÑO

PERÍODO	EN EL TOTAL DEL PAÍS (1)	EN LOS NÚCLEOS POBLADOS (2)
1910-1929	10.500	7.000
1930-1949	18.600	14.000
1950-1954	20.500	17.000
1955-1959	26.000	23.000
1960-1962	22.000	19.000

(1) Estimación.
(2) CIDE (ya citado) pág. Vi 17.

El Barrio Reus: un ensayo de otros tiempos.



En cambio ha podido calcularse una cifra aproximadamente correspondiente al esfuerzo de construcción de vivienda, a partir, por una parte, del crecimiento del stock y, por otra, de un cálculo de la reposición. Según esos datos el Uruguay habría construido, antes de 1910, aproximadamente unas 4.000 viviendas por año, cifra que fue incrementándose progresivamente hasta alcanzar a 26.000 por año entre 1955 y 1960. El *crack* de la construcción hizo bajar el promedio a 21.000 por año entre 1960 y 63, y es posible que a partir de entonces haya oscilado entre 15.000 y 20.000 viviendas por año.

Este hecho es singularmente grave. El intenso ritmo de construcción se ha visto interrumpido por una crisis de enormes dimensiones que, al parecer, se prolonga hasta la fecha.

Otra fuente de información que echa luz sobre la evolución de la construcción es la contabilidad nacional. El cuadro anexo indica también, muy claramente, cómo a partir de 1960 la caída en cuanto a superficie construida es de casi un 40 % en relación con los años anteriores.

CUADRO 3

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

(metros cuadrados construidos por año)

1955	1:343.000
1956	1:564.700
1957	1:467.200
1958	1:447.900
1959	1:524.700
1960	1:421.900
1961	1:144.100
1962	931.500
1963	780.800

Fuente: Banco República - CIDE (ya citado) pág. Vi 18.

SIGNIFICADO ECONOMICO

¿Qué representa ese esfuerzo de construcción dentro del total del esfuerzo económico del país?

Indudablemente significa una proporción considerable y, en comparación con otros países, mayor que la normal. La inversión en vivienda, para los años en que podemos tener información, es la siguiente, expresada en pesos de 1969:

CUADRO 4

INVERSIÓN EN VIVIENDA

RELACIÓN CON PRODUCTO BRUTO INTERNO E INVERSIÓN BRUTA FIJA

Año	Inversión en vivienda	Producto bruto interno	% I. V. s/PBI	Inversión bruta fija	% I. V. s/IBF
1955	29,3	446,8	6,4 %	76,5	38,4 %
1956	32,4	469,3	6,9 %	72,3	44,7 %
1957	32,6	479,2	6,8 %	78,1	41,8 %
1958	32,0	462,1	7,1 %	59,1	55,2 %
1959	34,3	452,7	7,6 %	59,2	58,4 %
1960	34,0	465,8	7,1 %	64,4	51,2 %
1961	24,7	473,8	5,4 %	67,5	38,1 %
1962	20,9	461,3	4,5 %	67,6	31,0 %
1963	19,4	448,7	4,3 %	58,5	33,1 %

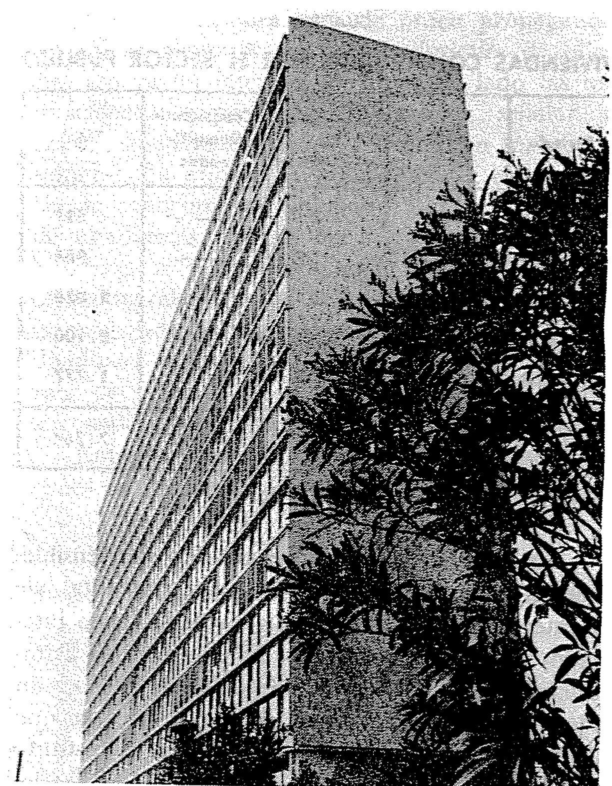
Nota: en miles de millones de pesos de 1969.
Fuente: CIDE (ya citado) pág. Vi 22, actualizado a pesos de 1969.

Como se ve, en el año 1959 el país llegó a invertir en vivienda un equivalente a 34.300 millones de pesos de hoy. Esta cifra había bajado a alrededor de 19.000 millones de pesos en el año 1963, en pleno proceso de crisis. Había destinado a la construcción de vivienda hasta un 7,6 % del Producto Bruto Interno, porcentaje que descendió en el 63 a algo más del 4 %.

En relación con la inversión bruta fija total, la inversión en vivienda fue también enormemente significativa, puesto que en su ápice llegó a representar casi el 60 % de aquélla. Sin duda, ese dato no puede ser tomado como representativo del Uruguay. El año 1959 encontraba ya al país en una profunda crisis económica de la que sobresalía, con una actividad intensa pero enfermiza, la construcción de vivienda. En ese momento la especulación en propiedad horizontal era el refugio de los capitales que ya no encontraban empleo reproductivo en otros sectores. La prosperidad espectacular de la propiedad horizontal antes de 1960 era el canto del cisne de una economía que se precipitaba en la bancarrota. Pero, aun en períodos más normales, cinco años atrás por ejemplo, la inversión en vivienda llegó a representar casi el 40 % de la inversión fija y algo más del 6 % del Producto.

La comparación con otros países es ilustrativa para caracterizar el esfuerzo uruguayo. En Europa, de cada diez países nueve destinaban, alrededor de 1960, entre el 15 y el 25 % de la formación bruta de capital a vivienda y ninguno superaba esta última cifra. El altísimo porcentaje de la inversión destinada a la construcción de vivienda en Uruguay sólo se explica porque ha sido muy débil la inversión en otros tipos de construcción y, sobre todo, extraordinariamente débil la inversión en maquinaria y equipos industriales.

La información sobre los otros países latinoamericanos es mucho más parcial e insegura, pero las cifras conocidas no son demasiado distintas de las de Europa. Lo que lleva a plantear una de las grandes preguntas ineludibles en la consideración del proceso uruguayo: Uruguay ¿ha invertido demasiado en viviendas? El nivel habitacional logrado hacia 1960 ¿es resultado de una economía orientada al consumo, que sacrificó las inversiones reproductivas, en particular las inversiones industriales, y con ella su fututro económico, para con-



"La prosperidad espectacular de la propiedad horizontal antes de 1960 era el canto del cisne de una economía que se precipitaba en la bancarrota."

sagrar una parte excesiva de su esfuerzo a habitar bien?

La discusión de esta pregunta exigiría, en realidad, un análisis completo de la economía uruguaya. Nos inclinamos a contestar que no, que esa impresión es equivocada. El Uruguay ha invertido muy poco en total. Ya a mediados de la década de 1950 la inversión fija total oscilaba entre el 16 y el 18 % del producto bruto, cifras marcadamente insuficientes. Y cuando decayó la construcción, después de 1960, la inversión fija se redujo aun más llegando al 13 % del PBI, o sea a ser casi exclusivamente la reposición del desgaste. En ese momento, por otra parte, empieza la emigración masiva del capital uruguayo al extranjero.

No se trata, por tanto, de que un dinamismo excesivo de la construcción haya absorbido los recursos que la economía podía destinar a otros fines. Por el contrario, ha sido la paralización, la enorme falta de vitalidad de la economía en su conjunto (y, en especial, de los sectores industrial y agropecuario) los que dejaron al país semiparalizado y tornaron la construcción de vivienda desproporcionadamente grande. Cuando un decenio de ceguera en la política de vivienda dejó precipitar en la crisis también a la rama de la construcción, cuando se destruyeron los mecanismos financieros que habían alimentado la edificación de viviendas durante tantos años, ningún beneficio recibieron los otros sectores; por el contrario, la paralización del país se hizo entonces total e irremediable.

Cuando se mira hacia atrás la evolución económica del Uruguay, se recibe la impresión de un país explicable por la rápida formación de capital en el sector ganadero. Empresarios rurales, intermediarios y Estado, todos sacaron de allí los recursos para la expansión y la transformación nacionales. Es de lamentar que se haya canalizado una parte insuficiente de esos recursos hacia el progreso de los sectores productivos, porque eso sacrificó a las generaciones futuras, es decir las que sin haber disfrutado de la prosperidad están hoy sumergidas en la crisis. Pero, al menos, lo invertido en vivienda quedó en el país; fueron capitales que no fugaron, que movilizaron la economía y crearon un importante capital social: todo ese stock de vivienda existente hacia 1960, que ha permitido

a Uruguay subsistir sin la miseria habitacional de otras naciones latinoamericanas a lo largo de esta lenta degradación del período de crisis.

LA CONSTRUCCION EN EL URUGUAY: PANORAMA

LA CONSTRUCCION POR ORGANISMOS PUBLICOS

Son varios los organismos públicos que han construido viviendas por sí mismos. El principal es el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, que opera desde 1937. Luego, el gobierno municipal de Montevideo, cuyo mayor volumen de obras se ubica entre 1948 y 1958. En 1960 comenzó su existencia la "Comisión Nacional de Damnificados por las Inundaciones de 1959". Esta Comisión construyó viviendas durante tres años aproximadamente. A partir del préstamo del BID de 1961, también comenzó a edificar en forma significativa el Banco Hipotecario del Uruguay. A estas instituciones habría que agregar algunos organismos públicos que han levantado, en pequeñas cantidades, viviendas para su propio personal; otros, como el Banco de Seguros, que han construido edificios de vivienda con fines de inversión; y algunas entidades dedicadas a la vivienda rural.

La verdad es que todo esto reunido, dentro del esfuerzo de vivienda del Uruguay, representa poquísimo. En su mejor año, los organismos públicos han construido una vivienda por cada 25 que levantaban los particulares. En toda su existencia, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas construyó aproximadamente 5.500 viviendas. En 30 años, representa poco más de 180 viviendas por año como promedio y bastante menos del 1 % de las que se construyeron en el país en ese período.

CUADRO 5

VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SECTOR PÚBLICO

Período	INVE	Municipio de Montevideo	Comisión de Damnificados	Total
1940-44	597	——	——	597
1945-49	605	259	——	864
1950-54	931	1.095	——	2.026
1955-59	1.737	363	——	2.100
1960-62	489	——	1.288	1.777
	4.359	1.717	1.288	7.364

Fuente: CIDE (ya citado) pág. Vi 20.

Las cifras de los otros organismos son sensiblemente menores. El gobierno departamental de Montevideo, en 14 años de actividad (luego interrumpida), construyó 1.700. La Comisión de Damnificados por las Inundaciones del 59 realizó un intenso programa de viviendas muy modestas, que alcanzó a 1.300 viviendas en tres años. El Instituto de Viviendas Económicas y el Banco Hipotecario, con los préstamos del BID, se están acercando, ahora, a las 4.000 viviendas.

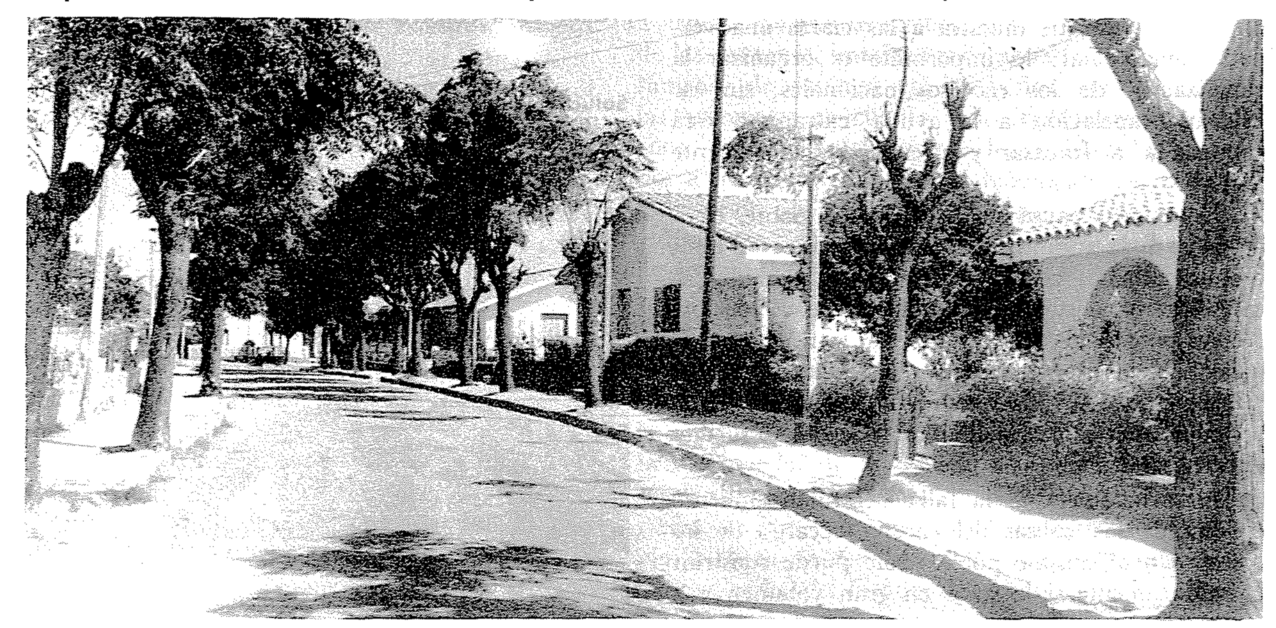
De todo esto surge una comprobación incuestionable. Los organismos públicos prácticamente no han pesado en la situación habitacional del país. Sus esfuerzos, por más que hayan absorbido muchas veces la atención de la opinión pública y de los gobernantes, han sido tan desproporcionadamente reducidos en relación con el problema habitacional, que deben ser considerados más como manifestaciones simbólicas del deseo de hacer algo, que intervenciones capaces de alterar la situación habitacional.

Si las intenciones eran de orden propagandístico, si se alentaron realmente ilusiones de eficacia, eso ya no interesa. Dejando de lado las motivaciones, es preferible limitarse a señalar las causas objetivas que condujeron a tan magros resultados. La primera, a nuestro juicio, es la ausencia de conocimiento global del problema: la falta de estadísticas, de un diagnóstico de la situación habitacional y de cualquier forma de programación integral del esfuerzo nacional de vivienda. No es exagerado decir que, salvo algunos intentos individuales realizados casi sin información, sólo a raíz del trabajo de CIDE se logró un ángulo adecuado para enfocar la política habitacional.

Entre los propios técnicos de los organismos oficiales predominaba el punto de vista proyectístico-arquitectónico. Esto llevaba a tratar de reproducir tipos de soluciones técnicas aconsejadas en países mucho más desarrollados. Todas las grandes ciudades latinoamericanas vieron aparecer, entre el 40 y el 60, conjuntos de viviendas que podían ser mostrados, en publicaciones y congresos, como equivalentes a los ejemplos europeos más divulgados. De algún modo se suponía oscuramente que esos prototipos señalaban el porvenir, sin advertir que los costos eran desproporcionados con la capacidad económica y que los mecanismos puestos en juego para realizarlos, los condenaban a quedar como muestras aisladas de un futuro imposible.

Pero también hay que destacar que las insuficiencias económicas y financieras limitaron drás-

Viejos barrios de viviendas económicas inspirados en la teoría de la "ciudad jardín".



ticamente las realizaciones. Un ejemplo es el Instituto Nacional de Viviendas Económicas. Contaba con impuestos especiales cuyo producido debía financiar su presupuesto interno y la construcción. Los vaivenes del período de inflación redujeron esos recursos incluso por debajo de su presupuesto interno.

Otro caso ejemplarizante fue el del préstamo del BID. Éste proporcionaba la suma de 8 millones de dólares que debían ser complementados con una cantidad casi equivalente de recursos nacionales, para financiar la construcción de 4.000 viviendas. Se podía usar el dinero proveniente del préstamo a medida que se fueran disponiendo de los correspondientes fondos nacionales. Pero como éstos no aparecieron nunca, devorados por la inflación y por los déficit presupuestarios, el programa fue postergado una y otra vez y hubo que enviar sucesivas misiones a realizar gestiones para renovar o prolongar plazos. Este ejemplo es muy importante, porque muestra a las claras una verdad fundamental: lo importante es organizar la canalización de los recursos nacionales; sin eso cualquier apelación a la ayuda extranjera está condenada a fracasar y a endeudar inútilmente al país.

Una cuarta causa de resultados tan pobres estriba en la mala administración característica de estos organismos. Los costos de proyecto y administración llegaron a superar los costos de construcción. No los pagaba el destinatario, pero los pagaba el país. E, incuestionablemente, esta falta de eficiencia y de economicidad resultaba, quisiérase o no, un muy fuerte factor limitante de los esfuerzos gubernamentales.

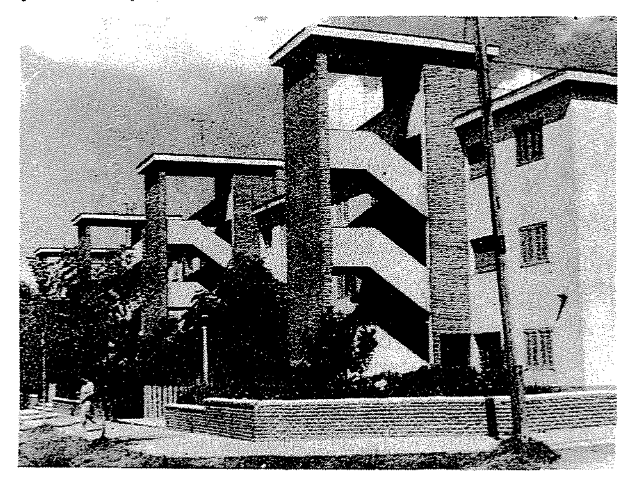
Es indudable que la falla del financiamiento es una de las causas del enorme recargo de los costos. Un organismo público sólo puede construir económicamente si lo hace en gran volumen y a un ritmo sostenido. Los continuos déficit e incumplimientos de programas, sumados al volumen minúsculo de las obras, hacían imposibles los costos racionales. Los organismos públicos dedicados a la construcción de viviendas tenían personal suficiente para construir muchos miles al año; las finanzas alcanzaban para algún centenar. El costo por unidad debía ser, necesariamente, altísimo.

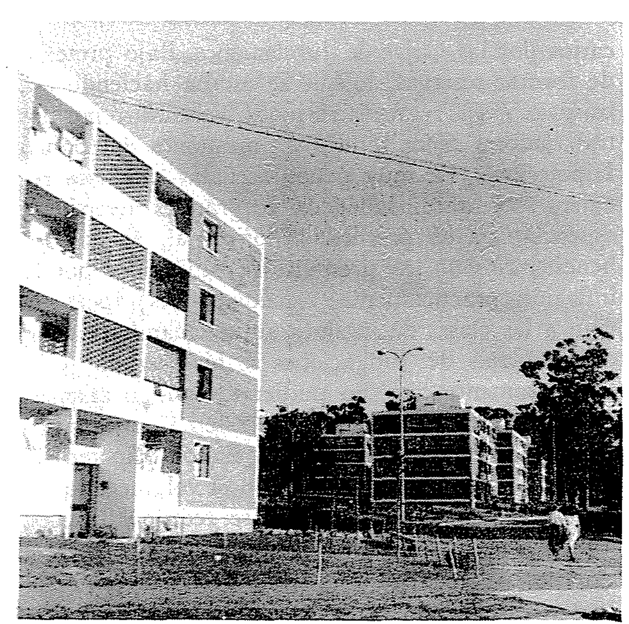
EL CREDITO AL SECTOR PRIVADO

Mucho más importante ha sido, desde el punto de vista de la incidencia en la situación habitacional y en el volumen de construcción, la política estatal de crédito al sector privado.

El Banco Hipotecario del Uruguay, por ejemplo, ha sido una entidad poderosa, similar a las que han operado en todo el mundo, pero concebida como ente del Estado. En los momentos de su máxima actividad —alrededor de 1957— llegó a prestar para construcción de viviendas, en un solo

Soluciones técnicas equivalentes a las de los ejemplos europeos más divulgados.





Viviendas populares: la relación costo - recursos las condena a sobrevivir como muestras aisladas.

año, el equivalente de 8.000 millones de pesos de 1969; esta suma representó un 27 % de la inversión bruta en viviendas en ese año. Como los préstamos cubrían entre el 55 y el 60 % del costo total, el dinero aportado por el Banco Hipotecario arrastraba una cifra muy importante de inversión privada adicional. Se comprende entonces que este organismo haya sido uno de los ejes fundamentales alrededor de los cuales giró la construcción de viviendas en el país.

El Banco Hipotecario trabajaba fundamentalmente en base a la emisión de títulos, adquiridos en el mercado por todo tipo de ahorristas. Teóricamente, los préstamos se hacían en títulos. El Banco Hipotecario era un mero intermediario entre los ahorristas o colocadores de capital y los destinatarios de los préstamos o deudores. Decimos teóricamente, porque con el tiempo el manejo real de los títulos fue mucho más dirigido por el mismo Banco.

Es evidente que antes de la aceleración de la inflación había existido una tradición muy firme de colocación en títulos hipotecarios, basada en el sólido prestigio de los mismos como instrumento de ahorro. Desde pequeños ahorristas hasta dueños de grandes fortunas colocaron su capital en manos de esta entidad. Así el país reunió una enorme masa de maniobra cuyo volumen, expresado en dinero de 1969, sería del orden de los 60.000 millones de pesos.

Es indudable que aun en el momento de su mayor auge, el sistema, como expresión de una política de vivienda, presentaba defectos muy graves. El peor, a nuestro juicio, era que los créditos no llegaban a las categorías de población de ingreso más bajo, ni a las viviendas más modestas. El Banco tenía exigencias muy severas en cuanto a espesor de muros, techos, protecciones y cierres de las ventanas, instalación de agua caliente, revestimiento de azulejos en los baños, etc. Además, las exigencias en cuanto a la urbanización de la zona reducía drásticamente los créditos acordados a los suburbios. Por un fenómeno natural de gravitación los préstamos se concentraron principalmente en Montevideo, y las categorías sociales medias y altas se ingeniaron para aprovechar sus beneficios.

Por esto la contribución del Banco Hipotecario es más importante en cuanto a la formación del stock de viviendas y a la movilización general de la industria de la construcción, que en cuanto a la eliminación de los déficit habitacionales en los niveles sociales realmente comprometidos. Hay que reconocer que, a través de algunas leyes (por ejemplo, la llamada Ley Serrato), amplias categorías de empleados del Estado, operando con la garantía

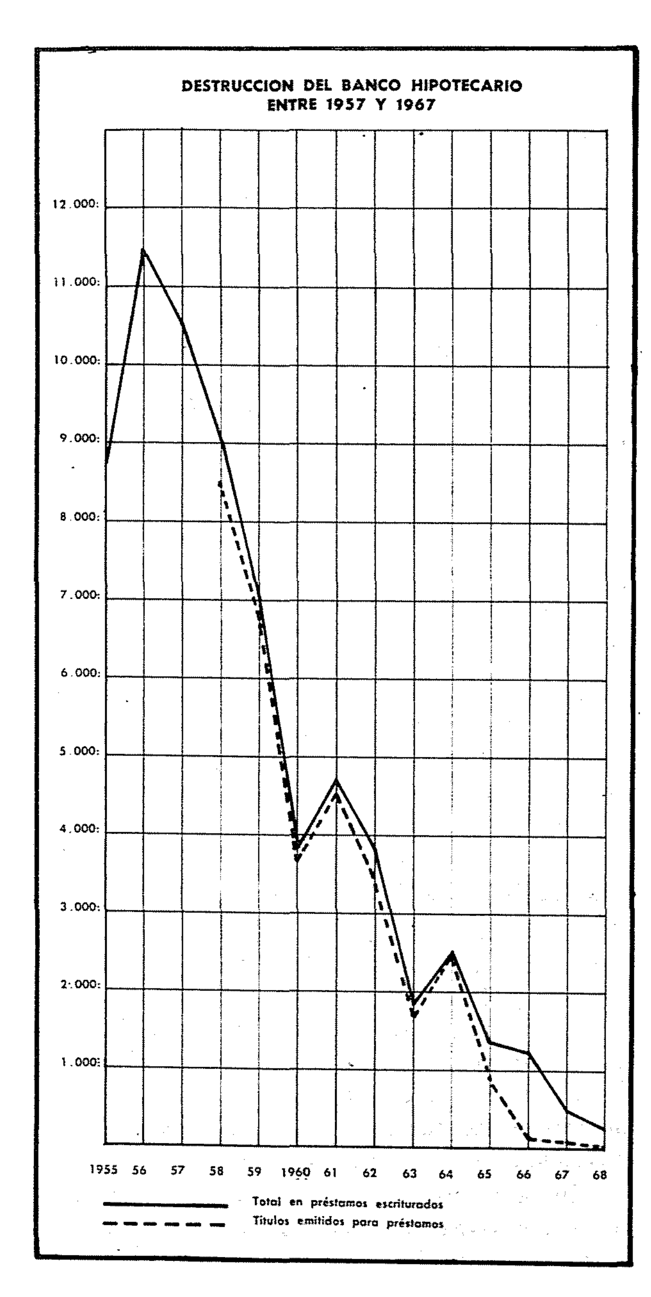
de su sueldo, pudieron obtener una vivienda en condiciones altamente ventajosas. Es indudable que entre estos destinatarios los había de nivel de ingresos muy modesto.

Cualquiera haya sido el valor de este sistema en su momento de auge, lo cierto es que la inflación lo corrompió y lo destruyó. La primera etapa de esa destrucción se notó en la década del 50, cuando la inflación —todavía moderada— se había enseñoreado del país. A lo largo de varios años (en los que no muchos descubrieron el sentido de lo que estaba ocurriendo), grandes masas de ahorro, y aun fortunas enteras, colocadas en títulos hipotecarios, se vieron desvalorizadas. La inflación destruyó la confianza pública en el título y la posibilidad de seguir atrayendo capital por esa vía. En vez de entrar a fondo en el problema, se forzó primero la adquisición de títulos hipotecarios por las Cajas de Jubilaciones. Bajo pretexto de formar reservas, lo que se estaba haciendo era traspasar, sin regreso, recursos ahorrados por los trabajadores a los fondos de préstamos del Banco Hipotecario. Es muy penoso señalar que esos recursos sustentaron la época de grandes inversiones especulativas en propiedad horizontal, en que los beneficiarios de los préstamos (convertidos por la inflación prácticamente en donaciones) pertenecían a las clases de ingresos altos. Cuando la crisis de las Cajas de Jubilaciones se hizo aguda, y se vio claramente que, no pudiendo consigo mismas, mal podían llevar a cuestas un sistema de financiación de vivienda, el *crack* del Banco Hipotecario se hizo total. Entre 1956 y 1968 el volumen de sus préstamos, en términos reales, se redujo 32 veces, a pesar del auxilio de los recursos de la A. I. D.

La caída del Banco Hipotecario dejó, como un testimonio, su propio edificio inconcluso.



Eso dio lugar a un doble proceso: por una parte, no teniendo cómo satisfacer la demanda de préstamos, el Banco fue creando mecanismos defensivos: los trámites se volvieron cada vez más engorrosos y complejos, surgieron exigencias nuevas y de todo tipo. La autorización de un préstamo, que antiguamente había sido cosa de algunas semanas, se convirtió con frecuencia en asunto de uno o dos años. Desapareció la eficiencia administrativa desde este punto de vista, con el riesgo indudable de crear mecanismos y hábitos difícilmente extirpables. Los préstamos debieron ser obtenidos como favores y el tejido de las influencias en torno a los directores se hizo espeso. Por otra parte, desde el punto de vista financiero, el Banco, trabajando a un volumen muy reducido y con un enorme presupuesto interno, se devoraba a sí mismo. Pronto el volumen total de préstamos en el año también fue menor que el presupuesto interno de la institución, que teóricamente debía financiarse con comisiones sobre los préstamos mismos. El Banco se convirtió



CUADRO 6

EVOLUCIÓN DEL BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY

(en millones de pesos de 1969)

Año	Préstamos escriturados	Títulos emitidos para préstamos
1955	8.800:	
1956	11.400:	
1957	10.500:	
1958	9.000:	8.500:
1959	7.000:	6.700:
1960	3.750:	3.500:
1961	4.670:	4.500:
1962	3.820:	3.300:
1963	1.780:	1.470:
1964	2.590:	2.500:
1965	1.370:	820:
1966	1.280:	170:
1967	466:	52:
1968	355:	21:

(Elaborado sobre datos del B. H. U. "Información Estadística". 31 Dic. 1968.)

en un enorme peso muerto para el país. De ahí a su cierre definitivo sólo había un paso que, por sus repercusiones sociales y políticas, obviamente nadie quería dar.

Que se haya llegado a ese punto, es una de las demostraciones más notorias de incapacidad política. Desde que la inflación se había acelerado era evidente que los préstamos del Banco Hipotecario constituían un sistema para regalar a los deudores el dinero colocado en títulos o cualquier otro con el que se quisiera capitalizar al Banco. Los privilegiados que obtenían préstamos, contando con la inflación, se comprometían con deudas enormes, construyéndose viviendas que en condiciones normales no hubieran podido pagar. El servicio de la deuda los tenía, luego, acosados por uno o dos años, pero la rapidísima desvalorización del dinero los liberaba progresivamente, y al cabo

de pocos años estaban pagando una cuota bajísima, casi simbólica. Mucha gente recibió así, de regalo, tal vez 9 décimos del valor de su vivienda, y se formó de este modo, o incrementó, su capital.

Eso explica que la trama de intereses, opuesta a cualquier cambio del sistema, haya sido poderosa. Pero era, también, extraordinariamente claro que ese mecanismo podía agotar todas las fuentes de financiamiento, y que arrastraba al Banco, a la industria de la construcción, y a la vivienda misma, a una crisis irremediable. Los intentos de capitalizar al Banco, echando 500 millones de pesos en un Tesoro desfondado, o de vitalizar el sistema consagrándolo a la administración de préstamos de la Alianza para el Progreso, eran, obviamente, intentos de evasión fracasados de antemano. En 1967, cuando la Cámara de Diputados comenzó a estudiar la nueva ley de vivienda, el Banco ya estaba totalmente paralizado.

LOS SISTEMAS DE AHORRO Y PRESTAMO

En el Uruguay se han realizado múltiples experiencias de ahorro y préstamo que, para mayor simplicidad, agrupamos en dos categorías: el sistema estatal, representado por el Departamento Financiero de la Habitación del Banco Hipotecario, y los sistemas privados.

El Departamento Financiero de la Habitación, creado en 1947 como sección del Banco Hipotecario y administrado con alguna autonomía por un Directorio ampliado, puso en juego un sistema de ahorro contractual. Los aspirantes a préstamos firmaban un contrato con el Banco Hipotecario por el cual se obligaban a un ahorro mensual, sistemático, durante un período de 24 ó 30 meses. Al término de ese período tenían derecho a obtener un préstamo que, sumado al ahorro previo, podía totalizar el 100 % del valor de la vivienda a construir o adquirir.

Este sistema funcionó muy eficazmente al principio. Luego la inflación lo deterioró. Los topes de préstamos se volvieron exiguos, insuficientes para la adquisición o construcción de una casa por aquel que no tuviera otros recursos. Luego, al elevarse las tasas de inflación, se hizo notorio que el ahorro depositado en el Banco se desvalorizaba rápidamente, hasta el punto de que mucha gente recibió, incluyendo el préstamo, mucho menos —en valor real— que el dinero que había depositado como ahorro previo. La falta de recursos del Banco hizo que, también allí, se alargaran los plazos de tramitación. Al final el sistema entero, tributario del sistema general del Banco, se paralizó también.

En cuanto a los sistemas privados, su historia fue variada, pero siempre lamentable. Organizados, en general, sobre modalidades del crédito recíproco, sin una legislación que los encuadrara, sin mecanismos estatales de contralor, terminaron casi uniformemente con la defraudación de los ahorristas. La muy reiterada experiencia sobre empresas de financiamiento, terminadas en quiebras y estafas sonadas, ha dejado una prevención terminante contra su funcionamiento.

LAS LEYES ESPECIALES

La desorganización del sistema central de financiación que representaba el Banco Hipotecario, fue acompañada y seguida por la proliferación de mecanismos especiales de créditos. La Caja Bancaria, por ejemplo, creó un sistema para una categoría específica de funcionarios, que, en época de prosperidad bancaria y de salarios relativamente crecientes, funcionó con suma eficacia.

En otros casos, ciertos organismos, para proporcionar vivienda a su personal, desviaron recursos de la finalidad propia a que estaban desti-

nados. Muy notorio es el caso de las Cajas de Jubilaciones (Industria y Comercio y Civil) que pese a tropezar con enormes dificultades para servir las jubilaciones y pensiones a quienes tenían derecho, concedieron a sus empleados préstamos que en muchos casos permitieron, a una misma persona, construir en Montevideo una casa de nivel bastante alto, equiparla, amoblarla, y hacerse luego otra en un balneario.

Perdida la visión global, sin ánimo para crear un sistema crediticio capaz de atender las necesidades de la población entera, políticos y grupos interesados se dieron a la tarea de acumular multitud de formas parciales de crédito, hechas para beneficio de grupos especiales, sin preocuparse mucho de que el costo de esos sistemas fuera soportado equitativamente. Así, por ejemplo, se dictó una ley para los funcionarios de las Usinas y Teléfonos del Estado financiada en parte con aportes de los mismos trabajadores, pero en su mayor parte con las recaudaciones normales del organismo. En el caso de A.N.C.A.P. se estableció una ley especial que recargaba el costo de los combustibles, con el efecto de financiar un sistema de crédito especial para los funcionarios del organismo. Para beneficiar a los funcionarios judiciales se llegó a echar mano de dineros que ni pertenecían al Poder Judicial, ni tenían estabilidad alguna como depósitos.

Otros sistemas, igualmente preferenciales, fueron creados para los funcionarios del Poder Legislativo y otras categorías. También en este terreno la falta de un sistema general había creado una competencia de influencias para obtener un sistema propio y ventajoso, con la consiguiente postergación de los demás.

Como la inflación también hacía estragos en estos sistemas especiales, al desvalorizar los topes de préstamos y aumentar paralelamente los valores de tasación de los inmuebles, cada poco tiempo el Parlamento debía volver a ocuparse de ellos para actualizarlos. Todo eso dejaba como saldo un país paralizado, una población desatendida y pequeños grupos que, por eso mismo, ni llegaban a ser en la realidad privilegiados, porque la mayor parte de esos mecanismos no llegaron a funcionar.

Lo que se verificaba era la corrupción del pensamiento político en cuanto al enfoque de uno de los grandes temas nacionales.

EL SISTEMA DE ALQUILERES

Desde el año 1943 la legislación de alquileres en el Uruguay estuvo orientada a contener los aumentos; congelaciones drásticas, aumentos por coeficientes inferiores a los índices de desvalorización de la moneda, llevaron a lo largo de un período de inflación creciente a romper en la práctica toda relación entre los alquileres reales y los que hubieran sido precios de mercado, así como cualquier relación entre esos alquileres y el valor de la vivienda o la capacidad de pago de la familia.

Las leyes no sustituían el mercado por ningún otro criterio actual de fijación del alquiler. Siempre se remitían al pasado, es decir se limitaban a la congelación o al aumento porcentual de las mensualidades precedentes, sin discutir la justicia o la conveniencia del monto del arriendo originario. Cuanto más antiguo era el alquiler inicial que servía de base, mayores eran las ventajas del inquilino. En dos apartamentos iguales del mismo edificio, el alquiler de uno podía ser 10 ó 20 veces superior al del otro, sin que ello tuviera relación alguna con la condición social del inquilino, sino simplemente con la antigüedad de la contratación. Los efectos sociales de este sistema resultaban equívocos. El legislador y la opinión pública partían del supuesto de que los inquilinos son, con relación a los propietarios, de condición más mo-

desta. La realidad es bastante más compleja. La distribución de ingresos de los inquilinos, en conjunto, no los sitúa por debajo del resto de la población. Los propietarios que alquilan sus viviendas no son, en general, capitalistas que hayan invertido para renta. Muchas viviendas construidas o adquiridas para ser habitadas por el propio dueño, por circunstancias diversas terminan alquiladas. Junto a alquileres nuevos, abusivos, se encontraban alquileres que no alcanzaban ni para pagar la contribución inmobiliaria. Incluso era frecuente que esto ocurriera en casos en que el inquilino poseía una capacidad económica superior al propietario.

Cuanto más tiempo transcurría, el sistema, carente de cualquier criterio objetivo, social o económico, resultaba más incapaz de proteger los intereses generales que preocupaban al legislador y al público. Por otra parte, la rentabilidad de la inversión en vivienda descendió profundamente y en la década del 50 ya nadie invirtió para renta. Si ello no repercutió en un descenso del ritmo de las construcciones fue porque, en general, éstas se destinaban a vivienda del propio dueño, y porque la propiedad horizontal absorbió la inversión capitalista.

LA PROPIEDAD HORIZONTAL

La aprobación de la ley 10.751 (ley de propiedad horizontal), en 1953, abrió el cauce para una modalidad de construcción que tuvo un auge espectacular en los años subsiguientes hasta la crisis de 1959-60.

No existiendo en el país legislación adecuada que permitiera el funcionamiento de cooperativas, y radicalmente desalentada la inversión en edificios para renta, se encontraba cerrada la construcción privada de bloques de apartamentos. Pero el desarrollo de la ciudad, los altos valores de los terrenos, el ejemplo de otros países, el desarrollo de nuevos estilos y nueva tecnología arquitectónica y, finalmente, la transformación social de la familia, creaban potencialmente, para los bloques de apartamentos, un mercado grande, especialmente en Montevideo.

La ley de propiedad horizontal reguló aspectos técnicos de estas construcciones y definió, una vez terminado el edificio, los derechos privados y comunes de los dueños de unidades. Esto, y el apoyo crediticio, permitió a mucha gente aspirar a la adquisición de un apartamento. El inversionista, juntando su propio capital al crédito barato del Estado, pudo hacer su negocio vendiendo a precios libres.

Aunque las primeras experiencias con el nuevo sistema fueron pausadas, a partir de 1956 el crecimiento de este tipo de construcciones se hizo vertiginoso. En Montevideo, donde constituían el 20 % de las habilitaciones, pasaron a ser, en 1959, un 70 %. De ningún modo ese auge significó un aumento paralelo del volumen real de construcción. En general, remplazó a otras modalidades. Cuando ya el número de construcciones comenzaba a decaer, todavía la tramitación de permisos de propiedad horizontal continuaba aumentando hasta batir todos los *records*. Naturalmente, esos permisos no llegaron, en la mayor parte de los casos, a convertirse en obras porque ya todo el conjunto se precipitaba en la depresión.

No podría negarse la importancia de las modificaciones cualitativas que la propiedad horizontal introdujo en la construcción de viviendas en Montevideo. El antiguo sistema en que el futuro ocupante (propietario) encargaba al arquitecto o al constructor una vivienda a la medida de sus necesidades, de sus deseos y de sus caprichos, fue remplazado por la construcción en masa para un mercado en el cual la demanda se expresaba a

través de la experiencia del vendedor y en una forma estandarizada y uniforme. El resultado, salvo los casos excepcionales de alta categoría, fue una vivienda de área reducida en que todo, desde los metrajes hasta los materiales y los equipamientos, estaba precisa y rigurosamente determinado por el mercado. En su forma más típica, se concretaron en edificios de 7 a 10 pisos que cambiaron la fisonomía de las avenidas principales de Montevideo, y permitieron el fenómeno de la gran concentración humana de Pocitos.

Desde un punto de vista profesional, la propiedad horizontal trajo una gran reducción en el número de proyectos. En Montevideo, entre los años 1953 y 1959, el número de permisos se redujo de 7.000 a 3.400. Pero la concentración de trabajo en manos de unos pocos arquitectos y empresas fue aun más significativa. Los arquitectos que lograron incluir entre sus clientes a alguno de los grupos financiadores de propiedad horizontal, o consiguieron ellos mismos constituir inmobiliarias para esa finalidad, concentraron en sus manos un volumen muy importante de la construcción total. El resto de la profesión quedó marginado en tareas poco redituables. La depresión posterior a 1960 ha acentuado aun más este fenómeno.

CARENCIA DE UNA POLITICA GLOBAL

Es indudable que el gran esfuerzo que se realizó en materia de vivienda nunca fue ejecutado dentro del marco de una política global. Ni el gobierno se fijó objetivos, ni concentró en ninguna unidad gubernamental la responsabilidad y las facultades de programar y orientar esa política. Una constelación de organismos actuó persiguiendo, cada cual, objetivos limitados. No puede extrañar que la situación miserable de la vivienda rural, el abandono indefinido de los rancheríos y de las barriadas miserables, la especulación, la distribución desigual y altamente inconveniente de las inversiones y la caída final en la crisis, hayan configurado el saldo de esa incoherencia. En parte explica, también, la lentitud del país para reaccionar cuando la crisis se manifestó en toda su gravedad.

Las inversiones en propiedad horizontal propiciaron la gran concentración humana de Pocitos.



SITUACION DE VIVIENDA

INTRODUCCION

El estudio objetivo con que contamos sobre la situación de vivienda en el país está fechado en 1963 e integra los trabajos de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

Se apoya en tres fuentes de información casi contemporáneas. La fundamental es el Muestreo Nacional de Vivienda, relevamiento estadístico especializado para ese fin, que estudió la vivienda de los centros poblados, hasta los de menor categoría. Esta investigación, de gran fecundidad por haber estudiado simultáneamente con precisión la vivienda misma, el equipamiento, los valores económicos, la constitución de la familia, sus características sociales y su nivel de ingreso, fue promovida en 1962 por una comisión integrada por el Banco Hipotecario, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas y la CIDE, y realizada en 1963 por esta última y el Centro Latinoamericano de Economía Humana. Se completa, para la población rural dispersa, con la emergente del estudio "Situación económica y social del Uruguay rural", realizada por el Centro Latinoamericano de Economía Humana para el Ministerio de Ganadería y Agricultura, en el segundo semestre de 1962.

La tercera fuente de información, menos especializada, pero que debía brindar una información irreemplazable para la formulación de planes locales complementarios, fue el Censo Nacional de Población y Vivienda, llevado a cabo en octubre de 1963. Lamentablemente sus resultados sólo pudieron usarse para ciertas corroboraciones globales por la lentitud con que se obtuvieron las tabulaciones.

Gracias a estos documentos es posible describir con precisión la situación de la vivienda en el Uruguay en el año 1963. Las variaciones que se hayan producido a partir de esa fecha, son motivo de conjeturas.

Apartamentos de una sola planta, con largos corredores de acceso, tan frecuentes en Montevideo.

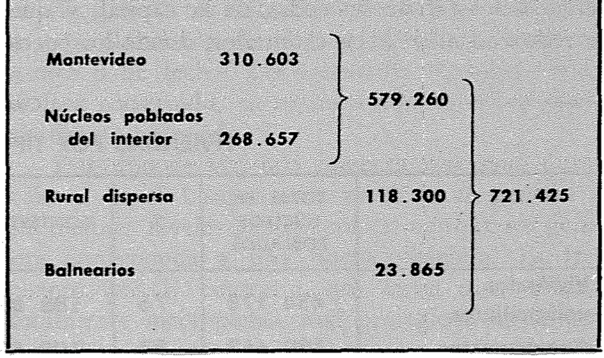
CANTIDAD DE VIVIENDAS Y DISTRIBUCION GEOGRAFICA

Existían en el país, en ese año, aproximadamente 720.000 viviendas (96 % ocupadas), de las cuales un 43,1 % correspondían a Montevideo, un 37,2 % a las ciudades y pueblos del interior, un 16,4 % al campo, y un 3,3 % a los balnearios.

En cuanto a las viviendas de balnearios eran, en su gran mayoría, de ocupación temporaria. La investigación, realizada en semana de turismo, mostró una ocupación cercana al 90 % y una gran densidad poblacional en las viviendas ocupadas. Sólo una vivienda cada cinco, en los balnearios, sería de ocupación permanente.

CUADRO 7

DISTRIBUCIÓN DE LA VIVIENDA POR LOCALIZACIÓN, EN 1963



Montevideo	310.603	579.260	721.425
Núcleos poblados del interior	268.657		
Rural dispersa		118.300	
Balnearios		23.865	

CIDE (ya citado) pág. Vi 2.
Fuentes: "Muestreo Nal. de Vivienda" y "Uruguay Rural".

TIPOS DE ORGANIZACION

Del stock de casi 600.000 viviendas urbanas, las tres cuartas partes eran unifamiliares, es decir, viviendas aisladas en el sentido de tener su entrada

propia directamente desde la calle o del espacio público. El 25 % restante estaba constituido principalmente por apartamentos; en su mayoría, apartamentos en edificios de pisos, pero también, en una proporción considerable (mayor de un tercio), apartamentos en una sola planta, entre los que hay que ubicar ese tipo tan conocido en Montevideo, con largos corredores de acceso. A esto hay que agregar una cantidad menor de apartamentos anexados a edificios de otro destino, habitados en general por un sereno, un portero, o el dueño de un taller o un comercio. Otro tipo, que separamos expresamente de los apartamentos, son las unidades de inquilinato, es decir, o cuartos alquilados en conventillos, o en antiguas casas convertidas en inquilinatos por ocupación. Las viviendas móviles, que en algunos países tienen cierta importancia, en el Uruguay aparecen sólo como excepción.

Es normal que la proporción de apartamentos sea mayor en Montevideo, donde sobrepasan el tercio del total de viviendas de la capital, y que se reduzcan al 6 % en el interior, donde los pocos edificios de apartamentos quedan concentrados en las ciudades principales.

Los conventillos son un fenómeno dominantemente montevideano, especialmente los construidos para ese fin. En un total de 19.000 cuartos o unidades de conventillo registradas, 11.000 pertenecían a Montevideo y el resto a las ciudades mayores y medianas del interior.

Más difícil es describir la forma en que está organizada la vivienda rural. En toda esa enorme mayoría de minifundios y explotaciones familiares pequeñas o medianas, la vivienda del establecimiento rural aloja exclusivamente a una familia, ya se trate de una construcción aislada o de varias reunidas en torno a un patio. Pero en el establecimiento mediano o grande que dispone de personal asalariado, se combinan varios tipos. Entre ellos, el clásico casco de estancia con la casa del patrón, el administrador o el capataz, y los ranchos, las piezas o el galpón de los peones, dotado el conjunto de una cocina común. Distinguir aquí si se trata de una o varias viviendas, es algo necesaria-

CUADRO 8

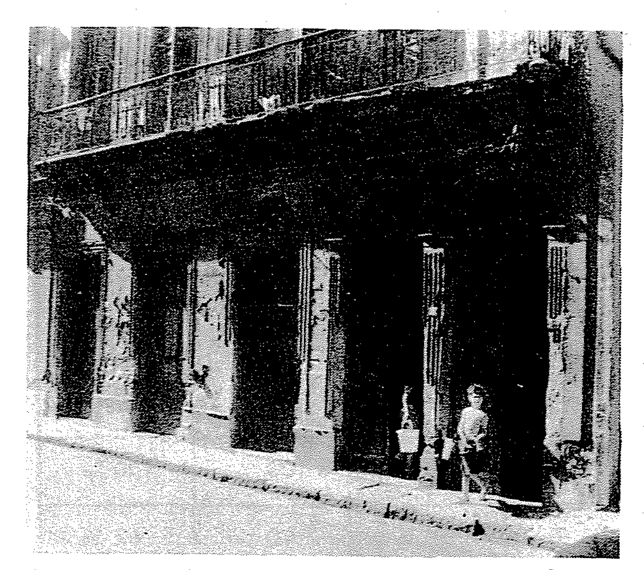
VIVIENDAS POR TIPO DE ORGANIZACIÓN

	TOTAL EN NÚCLEOS POBLADOS	%	MONTEVIDEO	%	INTERIOR	%	BALNEARIOS	%
Viviendas unifamiliares	454.178	76	188.859	61	244.382	91	20.937	87
Apartamentos	129.663	21	109.828	35	16.553	6	2.782	12
Inquilinatos	19.071	3	11.203	4	7.722	3	146	1
Otros	213		213		——		——	
TOTALES	603.125	100	310.603	100	268.657	100	23.865	100

Fuente: Muestreo Nacional de Viviendas, 1963, Cuadro 1 - Cap. III.



El conventillo especialmente construido a ese fin.



Antiguas residencias se convierten en inquilinatos por ocupación.

mente convencional. La información disponible separa las habitaciones de los peones del resto, para no confundir los niveles habitacionales, que suelen ser muy diversos.

TIPOS DE CONSTRUCCION

Un punto de vista muy importante para clasificar tipos de viviendas es el de los materiales empleados en su construcción. Es posible llegar a un gran detalle si se hace una diferenciación por los materiales de los techos, de las paredes, de los pisos, equipamientos complementarios, etc. Daremos importancia a una clasificación de conjunto, naturalmente un poco esquemática.

El primer tipo a considerar es el de *muros de mampostería con techos pesados*. Los muros de mampostería en el Uruguay son casi exclusivamente de ladrillos, con mezcla de cal, generalmente revocados. Los techos de materiales pesados pueden corresponder a las antiguas azoteas o entrepisos, de vigas de hierro o madera y bovedilla de ladrillo, o a la planchada de hormigón, sea en forma de azotea o de techo. Los frecuentes techos de tejas se han construido, en su mayor parte, sobre planchadas de hormigón.

Este tipo de vivienda presenta una gran duración y, en el Uruguay, va asociado en general a los mejores niveles habitacionales, aunque no siempre corresponda a una buena vivienda. Es frecuente, por el contrario, que casas muy chicas, totalmente incompletas, mal protegidas de la humedad y del calor, entren en esta categoría. En el total del país, casi la mitad de las viviendas (47 %) pertenece a este tipo. Es dominante en Montevideo, donde forma las tres cuartas partes del stock; alcanza a poco más de la cuarta parte en las ciudades del interior; es una pequeña fracción (7 %) en el campo; y domina totalmente en los balnearios.

Es de anotar como dato curioso que ya en la información del censo de 1908 se aprecia el predominio de este tipo en Montevideo. La explicación está ligada, indudablemente, al nivel de ingreso. Las construcciones con techo pesado son normalmente de costo más alto. También tiene que ver con la especialización de la mano de obra, pero, de manera muy especial, está ligada al problema del transporte. Antiguamente las vigas de hierro, por ejemplo, llegaban por el puerto de Montevideo. Aun hoy, con los modernos medios de transporte, el cemento, el hierro y particularmente la piedra y la arena son más costosos y raros en el interior del país. En los pequeños pueblos y en el campo, incluso la madera de encofrado

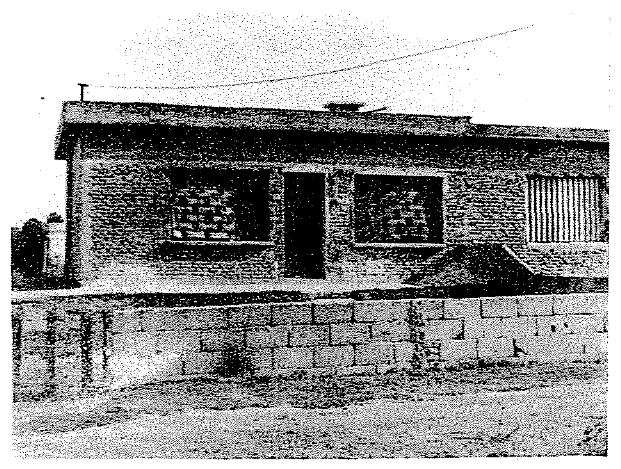


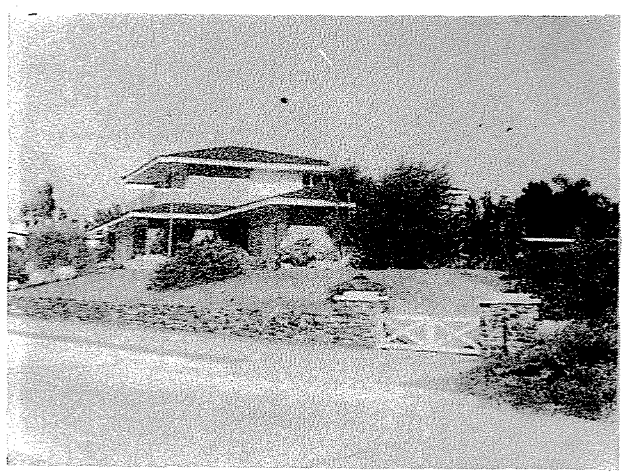
CUADRO 9

VIVIENDAS POR TIPO DE CONSTRUCCIÓN

	EN EL TOTAL DEL PAÍS	EN NÚCLEOS POBLADOS	EN MONTEVIDEO	EN NÚCLEOS DEL INT.	EN BALNEARIOS	VIVIENDA RURAL DISPERSA
Viv. de mampostería c/techos pesados	47 %	55 %	76 %	29 %	86 %	7 %
Viv. de mampostería c/techos livianos	39 %	36 %	16 %	61 %	10 %	55 %
Viviendas de materiales livianos	5 %	5 %	7 %	3 %	4 %	7 %
Ranchos	7 %	2 %	—	5 %	—	29 %
Viviendas de materiales de desecho	2 %	2 %	1 %	2 %	—	2 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Viviendas incompletas	45 %	41 %	27 %	58 %	10 %	62 %

Fuente: "Muestreo Nacional de Vivienda" y "Uruguay Rural".





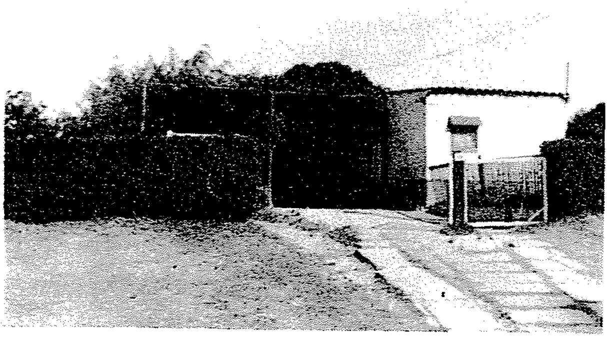
CASAS DE MAMPOSTERÍA CON TECHOS PESADOS. Pág. anterior: antiguas casas con azotea de bovedillas. La planchada de hormigón puede servir de modesta azotea (izq.) o de suntuosa cubierta (derecha).

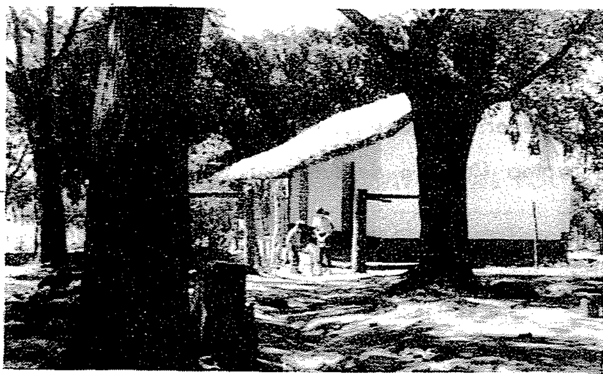
puede plantear un problema de costo casi insoluble, lo que lleva a preferir, para los techos, los materiales livianos.

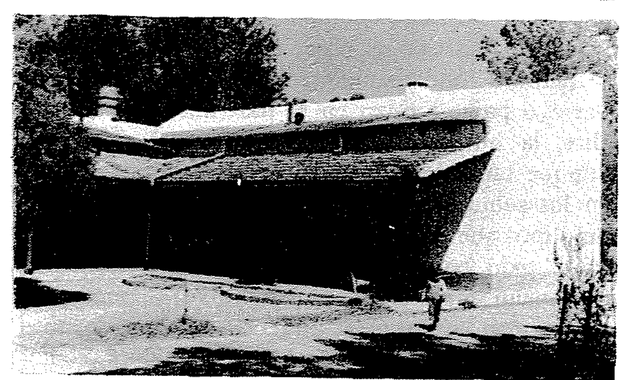
El segundo tipo es el *de muros de mampostería con techo liviano*. Por techo liviano entendemos el clásico "cinc" (hierro galvanizado), el fibro cemento, otros tipos de chapas onduladas o acanaladas, la paja o la teja sobre armazón de madera que es en Uruguay extremadamente escasa. Este tipo se acerca mucho, por su abundancia, al anterior. En el total del país forma un 39 %; es sólo un 16 % en Montevideo, pero es más de un 60 % en las ciudades del interior, y supera la mitad en el campo.

El tercer tipo, viviendas *totalmente construidas de materiales livianos* (madera, hierro galvanizado, fibrocemento, etc.), representa un 5 % del total, se distribuye bastante homogéneamente en el país y es ambigua en cuanto a su significado. En otros países, con estos materiales se construyen, frecuentemente, viviendas de alto valor habitacional, que aprovechan todas las mejoras técnicas de la industria moderna. Sin embargo, en Uruguay esto ocurre en muy pocos casos, que no pesan en la estadística. En su mayor parte el tipo corresponde a viviendas de modestas a muy modestas.

El cuarto tipo es el de los *ranchos*, que aquí se definen fundamentalmente por sus paredes de tierra o paja. Existen en el país unos 50.000 ranchos, la inmensa mayoría de ellos en el campo, aunque también se encuentre una cierta cantidad en los suburbios de las ciudades del interior. Es un tipo que tiende a reducirse numéricamente, sobre todo en los medios urbanos. Teóricamente, el rancho tradicional es mejorable y puede lograrse, con esa técnica, una construcción de nivel habitacional bastante alto, con estimables condiciones de aislación térmica. Pero, en la práctica, el rancho que subsiste parece ser el más modesto. La impresión que dejan los datos es que quien







CASAS DE MAMPOSTERÍA CON TECHOS LIVIANOS. **Viviendas "de material" con techos de chapa acanalada (arriba), paja (centro) o teja.**



Un rancho o casilla de materiales de desecho, aquí apuntalado por un pariente más próspero. En la página siguiente, arriba, formando el "cantegril".

podría construirse un rancho mejorado construye preferentemente una vivienda de material con techo liviano. En la realidad, a este tipo suelen ir asociadas otras características: área muy reducida, carencia total de equipamiento, piso de tierra, puertas y ventanas muy primitivas o inexistentes, etc.

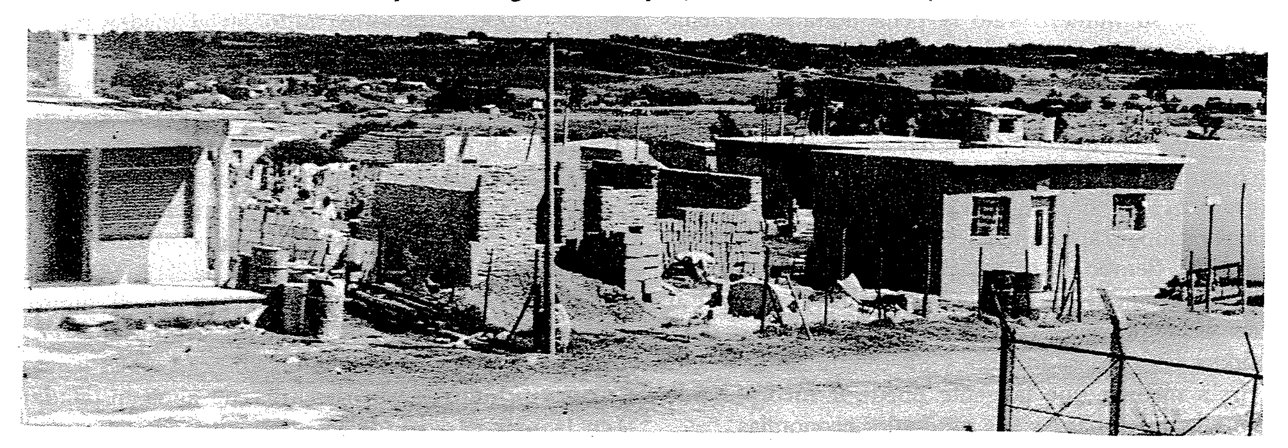
El último tipo, las *casillas de materiales de desecho*, no necesita mayor explicación y son uniformemente del "standard" habitacional más bajo. Son construcciones que se realizan con materiales descartados, principalmente chapas usadas y de-

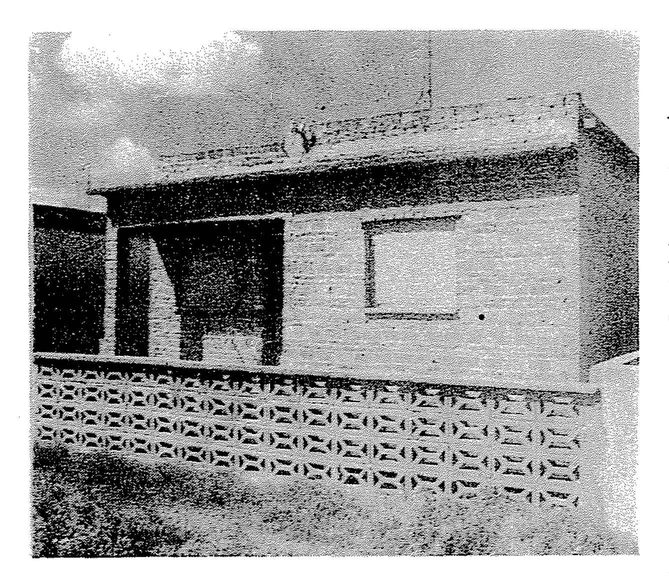
terioradas, hojalata de envases, maderas de cajones o viejos pisos. Los datos muestran que, en 1963, este tipo (que tanto debe preocupar desde el punto de vista social) se presentaba en cantidad reducida. La información da, para ese momento, unas 12 ó 13 mil viviendas de materiales de desecho, la inmensa mayoría de ellas urbanas. Este tipo, que en otros países se presenta en grandes aglomeraciones marginales (es el tipo físico que corresponde a las "favelas" brasileñas, a la "callampa" chilena, o a la "villa miseria" bonaerense), en Montevideo aparecía más bien dispersa, con pocos agrupamientos del tipo llamado "cantegril". Existe la impresión de que estos agrupamientos se han desarrollado en los últimos años, pero no disponemos de datos objetivos sobre su número.

Esta información sobre los tipos básicos de construcción es insuficientemente ilustrativa si no se la complementa con una descripción de las carencias que presentan en la realidad. Muchas viviendas están incompletas en sus techos (por ejemplo, inexistencia de cielorraso) y en sus paredes (falta de revoque), tienen deficiencias en las ven-



Ladrillo a ladrillo, la familia y los amigos construyen, los fines de semana, la casita suburbana.





La casa habitada pero incompleta durante muchos años es un hecho común entre nosotros.

tanas o puertas, o en los pisos, que en muchos casos son de tierra. Otras viviendas presentan deterioros graves o están irremediablemente arruinadas.

Por su número vale la pena destacar aquellas cuya construcción está inconclusa. En el medio urbano alcanzan aproximadamente a unas 100.000 y en el campo a unas 30.000. En parte responden al hecho de que la gente de pocos recursos, que construye su vivienda sin poderla financiar íntegramente y sin contar con créditos, suele irle agregando gradualmente elementos a lo largo de mucho tiempo. Algunas investigaciones parciales de la Facultad de Arquitectura han mostrado que las casas tienden a irse completando en largos períodos, superiores incluso a los treinta años; es decir, a medida que la gente puede ir incorporando en ella su trabajo y sus graduales economías.

EL EQUIPAMIENTO

Tan importante como la construcción misma, para lograr un cierto nivel habitacional, es el equipamiento básico: fundamentalmente el agua, los servicios higiénicos y los desagües, y el sistema de iluminación y de energía. Desde este punto de vista, el panorama es más grave que desde el de la construcción misma. Afecta mucho más al interior que a Montevideo, y mucho más al campo que a la población urbana del interior.

Unas 200.000 viviendas urbanas presentan deficiencias graves en las instalaciones. En el campo las deficiencias graves en este aspecto afectan seguramente a más del 70 %. El total se acerca bastante a las 300.000 viviendas.

Vale la pena examinar este punto más al detalle, pues no sólo incide gravemente en el confort mínimo admisible, sino muy particularmente en la propagación de enfermedades. El agua es un aspecto esencial. Todavía en los medios urbanos, particularmente en las ciudades y pueblos del interior, abundan las casas que cuentan apenas con pozos de brocal abierto o aljibes, cuando no disponen solamente de agua de arroyo o cachimbas. El total de esas casas en los medios urbanos es de 83.000, y de otro tanto en el medio rural. Eso representa, en total, la cuarta parte del stock de viviendas del país. Cualquier política habitacional debería poner un énfasis muy especial en este aspecto, sobre todo si se recuerda que los casos más graves (la gente que dispone solamente de aguas superficiales de arroyos o cachimbas) alcanzan a 5.000 casas en los medios urbanos y a más de 16.000 en el campo.

Peor es, todavía, el panorama desde el punto de vista de los servicios higiénicos, ya que una tercera parte de las viviendas urbanas del país tienen letrinas primitivas, sin descarga de agua instalada (en la mayor parte de los casos situadas en algún

cobertizo exterior de la misma vivienda), o carecen totalmente de esos servicios. En los medios urbanos, todavía un 50 % del total de las casas no están conectadas a un colector público, ni a una fosa séptica bien instalada. Dependen de pozos negros (muchas veces absorbentes), o descargan simplemente las aguas servidas al suelo, con los consiguientes peligros de contaminación.

La explicación no está siempre en la casa misma, sino en la carencia de equipamiento urbano,

CUADRO 10

CANTIDAD DE VIVIENDAS CON INSTALACIONES DEFICIENTES

		TOTAL DEL PAÍS SIN BALNEARIOS	RURAL DISPERSA	EN NÚCLEOS POBLADOS (SIN BALN.)	MONTEVIDEO	NÚCLEOS POBLADOS DEL INTERIOR
Stock de Viviendas		674.315	118.300	556.015	300.508	255.507
Origen del Agua	pozo de brocal abierto o aljibe	146.779	68.400	78.379	15.326	63.053
	arroyo o cachimba	21.680	16.600	5.080	——	5.080
Desagües	a pozo negro	s/d	s/d	236.796	84.082	152.714
	a hueco o superficie del terreno	s/d	s/d	37.411	8.150	29.261
W. C. o Letrina	letrina sin descarga de agua	127.866	58.800	69.066	35.204	33.862
	resguardo exterior o nada	154.336	35.000	119.336	17.388	101.948
Sin agua caliente		s/d	s/d	231.626	176.119	255.507
Sin Calefacción	sólo estufa con chimenea	s/d	s/d	24.882	10.736	14.146
	sin instalación alguna	s/d	s/d	494.925	257.992	236.933
Luz:	Sin luz eléctrica	143.970	78.300	65.670	5.099	60.571

Fuentes: Muestreo Nacional de Vivienda - Cap. III - Cuadro 23.
"Uruguay Rural" - Sección C Cap. V.

que en los centros poblados del interior es muy grave y afecta aun a las zonas suburbanas de Montevideo. Esto lo trataremos más adelante. En el campo, sólo un quinto de las viviendas disponen de W. C. o taza turca con descarga de agua. Y más de un cuarto carecen de instalación alguna, ni siquiera una letrina de simple pozo en tierra.

Las otras instalaciones son menos problemáticas. Cerca del 90 % de las casas en los medios urbanos disponen de luz eléctrica. La red pública de energía eléctrica está mucho más extendida que el agua o el saneamiento y la conexión e instalación interna de la casa son, indudablemente, de menor costo y más fácilmente hacederas. De los que carecen de luz eléctrica, la mayor parte se alumbran con faroles elementales, o velas, pues en general pertenecen a los niveles de ingresos más bajos. En el campo sólo un tercio de las casas dispone de luz eléctrica y la mitad se alumbra sólo con velas o faroles rudimentarios. Aquí, indudablemente, la imposibilidad de recurrir a una red pública de energía eléctrica aumenta mucho el costo de esta comodidad.

La instalación de agua caliente es privilegio de una minoría; sólo cuenta con ella una tercera parte de las viviendas en los medios urbanos, a pesar de la gran divulgación que han tenido los calentadores de agua eléctricos. Es verdad que en Montevideo son ligeramente mayoritarias las casas que disponen de esa ventaja pero, en cambio, en los centros poblados del interior apenas representan una quinta parte.

Todavía es más escasa la calefacción. Las casas con aire acondicionado son muy raras, representan apenas algo más de una cada mil; las que disponen de calefacción central en los medios urbanos no alcanzan al 5 %; si se agregan a éstas las que tienen instaladas calefacción eléctrica, estufa de leña o algún otro sistema de calentamiento fijo, sólo llegan en conjunto al 11 % del total. El resto se arregla con estufas móviles, o carece totalmente de sistema de calentamiento para la casa. Este último grupo corresponde a la mitad de las viviendas urbanas.

SITUACION DE LOS SERVICIOS URBANOS

En parte el equipamiento de la vivienda depende, como ya lo hemos dicho, de servicios urbanos muy deficientes. En realidad en Uruguay no existe otro planeamiento urbano que el de la ciudad de Montevideo. La Ley de Centros Poblados, de 1946, vino a reglamentar las condiciones en que se podía fraccionar la tierra y los servicios de que debían gozar los lotes urbanos. Pero ninguna ley ha impuesto a los gobiernos municipales autónomos la obligación de establecer planes reguladores que ordenen el crecimiento de la ciudad. La iniciativa sigue siendo de los particulares, de los dueños de la tierra. La autoridad municipal es la autorizadora del loteo y debe ejercer una policía del mismo; pero nada le impide que conceda las autorizaciones con criterios oportunistas, o incluso bajo presión o como favor político. Por otra parte, ninguna autoridad central tiene potestad para exigir el cumplimiento de la misma ley. En estas condiciones no puede extrañar que, fuera de Montevideo, especialmente en las ciudades medianas y pequeñas, el crecimiento urbano continúe produciéndose en condiciones tan anárquicas como las anteriores a la aparición de la ley.

En el total del país las áreas urbanas presentan el promedio bajísimo de 13 viviendas por manzana. Pero además, mientras el de Montevideo llega a 42, en el conjunto de las ciudades y pueblos del interior se limita a 8; en las ciudades y pueblos menores de 10.000 habitantes, a 6; y en los balnearios a 4. Esto significa que una inmensa pro-

porción del área fraccionada de las ciudades y pueblos del interior está baldía. Sin fraccionar nuevas áreas, deberían pasar muchos decenios para que se lograra una ocupación razonable. Pero semejante dispersión hace prácticamente imposible prestar servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público, pavimentos, recolección de basuras. Por otra parte, la falta de legislación urbanística impide que los organismos nacionales, como la UTE (energía eléctrica) o la OSE (agua y saneamiento), coordinen sus planes, de modo de servir a las mismas áreas.

Poco puede extrañar, por tanto, que en 1963 el agua corriente cubriera sólo el 28 % del interior urbano y el 10 % de los pueblos menores. Ni tampoco que el saneamiento cubriera el 63 % de la superficie de Montevideo y desapareciera prácticamente en las ciudades de menos de 10.000 habitantes. El cuadro anexo muestra bien las proporciones en que estaban cubiertas, en esa fecha, las superficies de las ciudades por varios de los servicios principales. Los resultados no podrán pues ser satisfactorios, si no media una revisión general de la legislación urbanística.

CUADRO 11

PORCENTAJES DE ÁREA SERVIDA SOBRE EL ÁREA URBANA (1963)

	Montevideo	Ciudades mayores de 10.000 hab.	Núcleos de 1.000 a 10.000 hab.	Núcleos menores de 1.000 hab.	Balnearios
Con agua corriente	82 %	43 %	20 %	10 %	22 %
Con saneamiento	63 %	28 %	1 %	0 %	3 %
Con electricidad domiciliaria	93 %	62 %	46 %	9 %	34 %
Con alumbrado público	69 %	35 %	24 %	6 %	9 %
Con calle pavimentada	91 %	68 %	44 %	31 %	60 %

CIDE (ya citado), pág. Pt 4.
Fuente: "Muestreo Nacional de Vivienda".

DIMENSIONES DE LAS VIVIENDAS

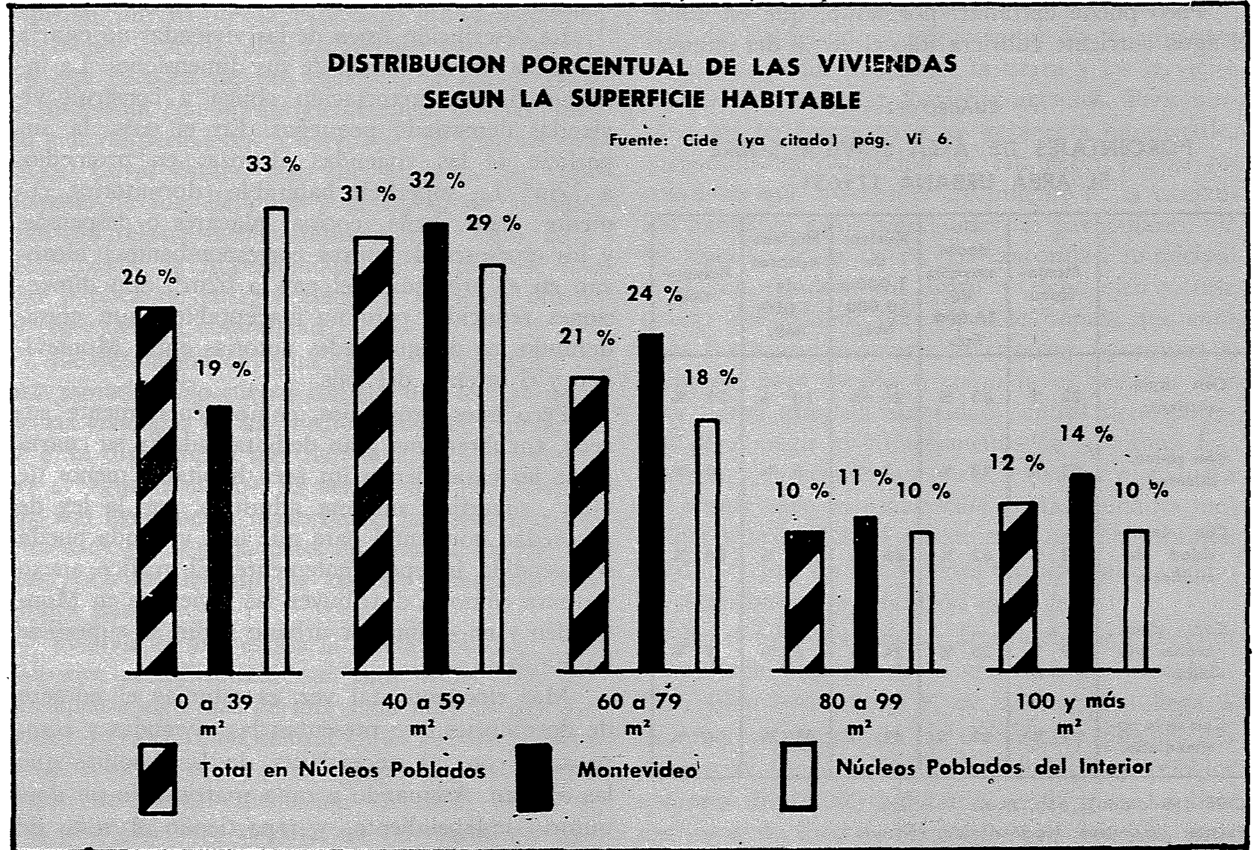
La descripción física de las viviendas no estaría completa sin el examen de sus dimensiones. La insuficiencia de financiación obliga a construir viviendas demasiado pequeñas. En el país, la superficie de las viviendas alcanza, en promedio, a 72m². La superficie habitable (dormitorios, comedor, estar, baño, cocina, placares o despensas, y los espesores de muros correspondientes) alcanzan en el promedio del país a 62m². Son dimensiones reducidas pero no inaceptables, aun considerando las desigualdades notorias entre Montevideo y el interior del país.

Pero estos promedios, como generalmente sucede, encubren una gran desigualdad. En su cuarta parte las casas tienen un área habitable menor de 40m², superficie mínima admitida por la ley de propiedad horizontal para que una vivienda pueda ser vendida independientemente. El gráfico anexo muestra cómo se distribuyen las viviendas en Montevideo y en el interior urbano según su superficie habitable.

Más elocuente, tal vez, es estudiar el número de dormitorios que presentan las viviendas y compararlos con las necesidades de las familias que las ocupan. Asignando a cada matrimonio un dormitorio independiente, y repartiendo el resto de

las personas a razón de dos por dormitorio (habida cuenta de ciertas incompatibilidades de sexo, edad o parentesco), llegamos a la conclusión de que, en total, algo más de 150.000 viviendas presentan insuficiencias, desde este punto de vista, para las personas que las ocupan. En el cuadro 12 mostramos por una parte cómo se distribuyen las familias en el Uruguay de acuerdo con la cantidad de dormitorios que necesitan; por otra se comparan estas necesidades con la distribución de las viviendas según el número de dormitorios que efectivamente tienen.

31.000 viviendas, que no tienen prácticamente dormitorio, son inadecuadas para toda familia. En viviendas de uno y dos dormitorios hay algún excedente en cantidad, pero en cambio falta un número considerable de viviendas de 3 dormitorios, 4 y más. Esto afecta, en algunos casos en forma bastante seria, el nivel habitacional. Los casos más graves, en que se puede hablar de verdadera promiscuidad, son aquellos en que comparten un dormitorio personas mayores, extrañas, de distinto sexo; o familias mayores de distinto sexo; o hijos mayores y sus padres. Estos casos son 6.000 en el



CUADRO 12

NÚMERO DE DORMITORIOS DE LAS VIVIENDAS

(Comparación entre necesidades y existencias)

	0	1	2	3	4	5 Y MÁS
Familias según el número de dormitorios que necesitan	—	147.000	212.000	140.000	38.000	19.000
Viviendas según el número de de dormitorios que tienen	31.000	153.000	242.000	92.000	26.000	12.000
Diferencias	+ 31.000	+ 6.000	+ 30.000	— 48.000	— 12.000	— 7.000

Elaborado con datos del Muestreo Nacional de Vivienda, Cap. III, Cuadros 8 y 45.

campo (5 %), y unos 34.000 en los medios urbanos, en su mayor proporción concentrados en Montevideo. Mientras que la vivienda muy miserable, por su construcción o su equipamiento, es característica de los niveles más pobres del interior del país, la promiscuidad es una manifestación más frecuente de la insuficiencia de ingresos en Montevideo.

VALORES DE LA VIVIENDA

En 1963 el valor promedio de las viviendas, expresado en pesos de 1969, era aproximadamente de $ 1:500.000, del cual algo más de $ 1:000.000 correspondía a la construcción, y el resto al terreno. Naturalmente, ése es el valor que en el momento de su tasación tenían las viviendas, ya depreciadas por el uso y el tiempo. Es muy notable la variación entre Montevideo —donde el promedio alcanzaba a $ 1:860.000—, las ciudades principales del interior (valor promedio $ 1:090.000), y los pequeños pueblos, en que se reduce a $ 437.000. Esta variación es paralela a la distribución de ingresos: el ingreso promedio por familia era también más de tres veces mayor en Montevideo que en los pequeños pueblos de menos de 1.000 habitantes. El cuadro Nº 13 muestra las cifras comparadas de ingreso familiar promedio y valor promedio de la vivienda.

En conjunto, se observa que el valor de las viviendas es aproximadamente 47 veces el ingreso mensual familiar. Es probable, en realidad, que los ingresos estén disminuidos por alguna omisión en la declaración y que la relación real esté entre 40 y 45 veces el ingreso mensual. De todos modos es muy elevada en comparación con otros países. Dicho sintéticamente: en Uruguay la gente tiene casas caras en relación con sus ingresos. Este hecho es coherente con el de que el país entero haya invertido mucho en vivienda. En cambio, el valor de las viviendas en el campo es muy bajo en relación con el ingreso de la familia: aproximadamente 16 veces, que es una cifra muy reducida incluso en la comparación internacional. En un

CUADRO 13

VALORES DE LA VIVIENDA E INGRESOS FAMILIARES (1963)

(En pesos de 1969)

	PROMEDIOS EN NÚCLEOS POBLADOS	PROMEDIOS EN MONTEVIDEO	PROMEDIOS EN NÚCLEOS DEL INTERIOR	PROMEDIOS EN POBLACIÓN RURAL DISPERSA	PROMEDIOS EN BALNEARIOS
1 - Valor sin terreno	$ 990.000	$ 1:270.000	$ 670.000	$ 430.000	$ 1:240.000
2 - Valor con terreno	$ 1:380.000	$ 1:780.000	$ 900.000	—	$ 1:780.000
3 - Ingreso familiar mensual	$ 29.600	$ 36.300	$ 20.700	$ 26.000	—
4 - Relación entre 1 y 3	33 veces	35 veces	32 veces	16 veces	—
5 - Relación entre 2 y 3	46 veces	49 veces	44 veces	—	—

Fuentes: Muestreo Nacional de Vivienda, Cap. I, Cuadro 7; Cap. III, Cuadro 43.
"Uruguay Rural", Sección C, Cap. III y V.

país que gasta mucho en la vivienda, la población del campo gasta muy poco. El hecho se debe en parte a que aquélla no ha gozado de los sistemas de crédito y del apoyo institucional que tuvo en su momento la vivienda urbana; pero, sobre todo, a que el aislamiento y las pautas culturales reducen el nivel de exigencia, y a que las condiciones institucionales (peones que viven necesariamente en casa ajena, o arrendatarios que no desean invertir en campo arrendado) no estimulan el esfuerzo por mejorar la casa.

INQUILINOS Y PROPIETARIOS

En conjunto, la cantidad de familias que ocupan su vivienda como propietarios equivale casi a la de aquellos que la alquilan (46 y 48 % respectivamente). La gran diferencia se nota entre Montevideo y el interior del país. En Montevideo casi el 60 % son inquilinos. Esta relación se invierte aproximadamente en el interior, al mismo tiempo que aumenta allí la proporción de familias que ocupan su casa en usufructo. Es normal que el número de viviendas alquiladas sea más alto en una gran ciudad; en parte por la proliferación de casas de apartamentos no vendibles en propiedad horizontal, pero mucho más porque en ella la movilidad de la familia es mayor: el núcleo tiende a cambiar de casa para adaptarse a las modificaciones de ingresos, a su crecimiento o su reducción, a la variación en el lugar de trabajo o, incluso, al cambio de los gustos.

En promedio, los ingresos de inquilinos y pro-

pietarios son bastante semejantes. La proporción de propietarios aumenta en los extremos superior e inferior de la escala de ingresos. El número de inquilinos es, por el contrario, mayor en los niveles medios. En Montevideo, incluso, buena proporción de gente perteneciente a los estratos de más bajos ingresos vive en zonas suburbanas, donde se ha construido con su propio esfuerzo viviendas unifamiliares. La autoconstrucción va, necesariamente, ligada a la propiedad.

ALQUILERES Y CUOTAS

Los alquileres representaban en 1963, en los medios urbanos, un 3,4 % del valor de las viviendas alquiladas: una rentabilidad muy baja o nula, si se tienen en cuenta los gastos a cargo del propietario. Las cuotas de amortización e interés de préstamos eran aun menores.

En conjunto, los pagos por vivienda representaban un 13 % del ingreso familiar. Es una proporción baja, no muy distinta de la que es común en otros países, pero desproporcionada con el valor de la vivienda, que es promedialmente alto.

EL DEFICIT

Nos resta intentar un resumen global de la situación. Para ello vamos a recurrir al concepto de déficit, que muchas veces ha sido mal empleado. Aquí nos referimos a la suma de ranchos, casillas de materiales de desecho, viejas viviendas arruinadas, cuartos alquilados en inquilinatos y, en alguna pequeña proporción, familias obligadas a convivir con sus parientes por la dificultad de encontrar nueva vivienda. Teóricamente sería el número de viviendas que habría que reponer nuevas, de un golpe, si quisiéramos, en un momento dado, sanear la situación y si tal saneo instantáneo fuera posible.

Ese déficit, aunque teórico, es ilustrativo, especialmente si se le agrega el valor de las instalaciones, ampliaciones y complementos que faltan en las viviendas útiles. Da una cierta medida del problema que la sociedad arrastra y que debería ser contemplado en los futuros esfuerzos de construcción a fin de superar gradualmente el retraso.

En 1963 el déficit se estimó en 85.600 viviendas, esto es un 13 % del total de las viviendas del país. La proporción es baja en relación con América Latina, donde estimaciones del déficit, hechas con criterios mucho más tolerantes, han rondado entre la tercera parte y la mitad del stock total. Pero éste es un consuelo muy discutible para quienes están sufriendo condiciones habitacionales pésimas. En todo caso, el déficit real está muy lejos de ser pequeño, e impide mostrar a Uruguay como un país cuya situación habitacional es satisfactoria, o puede compararse con aquellos que tienen políticas habitacionales eficaces.

La distribución del déficit en el país es ilustrativa. Montevideo y las ciudades del interior de primera categoría —aquellas que superan los 10.000 habitantes— muestran las proporciones menores: alrededor del 7 %. Luego el déficit va creciendo a medida que se reduce el tamaño de las poblaciones. En los pueblos menores de 250 habitantes alcanza casi al 30 %, y es aun ligeramente mayor en el campo.

¿Qué ha ocurrido con este déficit desde 1963 a la fecha? Si cada año, desde 1960, se han construido presumiblemente unas 10.000 viviendas menos que las necesarias, cabe concluir que este déficit se incrementó en forma sensible. Casas que normalmente se hubieran demolido o destinado a otros usos, han seguido en uso. Las nuevas familias han tropezado con un mercado cada vez más escaso. En tanto no se realice una nueva investiga-

CUADRO 14

DÉFICIT DE VIVIENDA EN 1963

	TOTAL EN EL PAÍS	TOTAL EN POB. RURAL DISPERSA	TOTAL EN NÚCLEOS POBLADOS	MONTE-VIDEO	NÚCLEOS POBLADOS DEL INTERIOR			
					TOTAL	MAYORES DE 2.500 viv.	DE 250 A 2.500 viv.	MENORES DE 250 viv.
A. Cantidad de viviendas en déficit	85.600	37.300	48.300	21.000	27.300	11.300	11.500	4.500
B. % sobre el déficit total	100 %	44 %	56 %	24 %	32 %	13 %	14 %	5 %
C. % sobre las viviendas de cada grupo	13 %	32 %	9 %	7 %	11 %	7 %	13 %	29 %

FUENTE: CIDE (ya citado) págs. Vi 12 y 13.

ción que muestre los estragos reales de esta crisis de 10 años, es prudente estimar que el déficit actual pueda elevarse a una cifra próxima a las 120.000 viviendas.

LA VIVIENDA EN LOS DISTINTOS GRUPOS SOCIALES

Hay cierta dificultad para tratar este tema, en razón de las ideas confusas que existen sobre la estratificación social en el Uruguay. Contra el simplismo de quienes dividen la sociedad en burguesía y proletariado, o el simplismo aun mayor de quienes afirman que en el Uruguay no existen clases, no se puede mostrar un estudio científico y acabado que describa en forma incuestionable la situación real. Tendremos que limitarnos a usar, como indicadores, otras variables afines, principalmente el nivel de ingresos y la categoría socio-profesional del jefe de familia.

El déficit de vivienda está muy asociado a la escasez de recursos: 2/3 del mismo, en Montevideo, correspondía a familias cuyos ingresos mensuales equivaldrían a menos de $ 32.000.

En las ciudades y pueblos del interior, dos terceras partes del déficit correspondía a familias cuyo ingreso era inferior a $ 10.000 mensuales y el 94 % del déficit a familias con menos de $ 21.000 de ingreso.

Esta relación con el ingreso podría notarse en todos los aspectos. La dimensión promedio de la casa, en las familias que disponían de menos de $ 5.000 por mes, era de alrededor de 30m^2; en las familias con ingresos superiores a $ 130.000 mensuales, de más de 100m^2. Del mismo modo, de las familias con menos de $ 5.000 por mes, 5 cada 6 tenían como letrina un cobertizo exterior sin instalaciones o carecían totalmente de servicios, un 40 % de ellas no tenían agua potable

y la mitad se alumbraban con vela o algún primitivo tipo de farol.

Pero, indudablemente, el ingreso no es el único factor explicativo del nivel habitacional. Influyen también condiciones culturales e institucionales ligadas a la profesión. Desde el punto de vista socio-profesional, inmediatamente surge la proporción abrumadora de viviendas deficitarias en las categorías rurales (obreros agrícolas y, también, patrones o trabajadores por cuenta propia). Esto puede llamar la atención. Cuando se habla de patrón rural, la gente suele pensar en el gran estanciero. Pero éstos, por más importantes que sean desde el punto de vista de la tierra que poseen y del valor de producción que manejan, son numéricamente insignificantes. La mitad de los 70.000 empresarios rurales son minifundistas; la mayor parte de los restantes son medianos productores, de condición muy modesta.

En el conjunto de estas dos categorías (asalariados y empresarios rurales), el 51 % de las viviendas son deficitarias. Y aquí no hablamos

Todavía subsisten, en pleno Montevideo, los surtidores y los carritos aguateros.



exclusivamente de los que residen en el campo, sino también de los que viven en centros urbanos, principalmente del interior del país. Asalariados rurales y empresarios muy pequeños forman en estas ciudades, con cierta frecuencia, verdaderas agrupaciones suburbanas con fisonomía de rancheríos. El trabajador y el empresario rural que se radican en un centro poblado arrastran características culturales del campo, donde el nivel de vivienda es, tradicionalmente, bajo. Además, tropiezan con dificultades para incorporarse a la cultura y a las instituciones urbanas, lo que contribuye a marginarlos.

El grupo que sigue, por la proporción de viviendas deficitarias, es el de los obreros urbanos; luego el personal de servicio, los artesanos, pequeños comerciantes y grupos marginales, como desocupados, pensionistas, etc.

En cambio, en el nivel habitacional más alto están los profesionales universitarios y el personal técnico o directivo superior de las empresas.

EL EQUIPAMIENTO COMPLEMENTARIO DE LA VIVIENDA

Dos palabras cabe agregar sobre algunos equipamientos complementarios de la vivienda: el refrigerador, el lavarropas, la radio o el televisor. En muchos países ha llamado la atención que viviendas muy miserables contaran con estos elementos; desde luego, la radio, y en muchos casos el refrigerador y el televisor. Como esto se puede prestar a consideraciones pueriles, cabe al respecto formular algunas precisiones.

En primer término, no se puede menospreciar lo que significa, para gente de nivel bajo de ingresos y de instrucción reducida, tener acceso a los medios de comunicación de masas.

En segundo lugar, muchas veces la realidad sufre exageraciones: había viviendas con televisores en todos los niveles de ingreso, pero mientras en las familias con más de $ 80.000 mensuales representaban el 60 %, en las familias con menos de $ 10.000 representaban solamente el 2 %.

Esto debería servir para destacar la importancia que tiene ofrecer a la gente las cosas que desea junto con formas de financiamiento al alcance de sus posibilidades. Fabricantes y vendedores de estos artículos industriales han agotado el ingenio para adaptarse a través de la venta en cuotas y con entregas iniciales reducidas, a la mentalidad y a la posibilidad real de sus clientes potenciales.

Mientras la sociedad no haya hecho un esfuerzo igualmente inteligente para adaptar la oferta global de vivienda a las aspiraciones y a la capacidad real de las familias necesitadas, no tiene sentido enjuiciar el uso que la gente hace de sus posibilidades. En 1963 el medio de difusión más universal era la radio, lo que es fácilmente explicable por su bajo costo en relación con el valor que presenta desde el punto de vista de la información y de las expansiones. El televisor era dominantemente montevideano (por el alcance de las trasmisiones, desde luego) y muy poco frecuente en las categorías de bajos ingresos. El refrigerador, casi universal en los niveles altos de ingresos, era escaso en los más bajos. El lavarropas tenía mucha menor difusión y siempre en el nivel más elevado.

Seguramente, en esta materia, la situación ha cambiado algo desde esa fecha, en particular por una mayor difusión de los televisores. Pero no debe ignorarse que desde hace varios años la industria de productos metalúrgicos eléctricos ha disminuido fuertemente su producción, y que en los últimos tiempos todos los sistemas de venta a crédito, que proliferaron con la inflación, se han visto sustancialmente reducidos.

EL DIAGNOSTICO Y EL PLAN DE LA C.I.D.E.

En 1965, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) publicó el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1974. En su estrategia la vivienda cumplía un papel importante, no sólo por las conquistas propuestas en el campo habitacional mismo, sino como movilización de la industria y creadora de ocupación.

El capítulo sobre vivienda no tuvo, en el momento, aplicación. Ello hubiera requerido revisar la legislación básica, crear una dirección central de la política de vivienda y rehacer los mecanismos de financiamiento destrozados por la inflación. Aunque una Comisión Parlamentaria estudió el Informe, no llegó a concretar ningún proyecto de ley. En ese sentido corrió la misma suerte el resto del Plan. Sin embargo, por contener el primer diagnóstico global y por enfocar los lineamientos de soluciones de futuro, presenta un interés y una fecundidad incontestables.

Dos principios básicos guiaban el Plan. El primero era que *toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder realmente a una vivienda adecuada*. El segundo, que el esfuerzo en el campo de la vivienda debe estar proporcionado a la capacidad económica total y que para eso *la política de vivienda debe ser planteada y administrada como una pieza inseparable del desarrollo económico en general*.

Luego el Plan fijaba las necesidades a atender. En primer lugar, en base a cálculos cuidadosos, se establecía la necesidad de construir 306.000 viviendas en el decenio, con vistas a las siguientes finalidades:

— para atender el crecimiento en el número de hogares: 123.000 viviendas
— para reponer las viviendas que en el decenio quedarían eliminadas por distintas causas, sustancialmente envejecimiento: 132.000 ”
— y para ir subsanando el déficit acumulado: 51.000 ”

Este último rubro respondía al propósito de eliminar, en el término de 10 años, el 75 % del déficit comprobado. Para esto era necesario incrementar rápidamente el número de viviendas construidas por año, a fin de pasar del ritmo (poco más de 15.000) de los años inmediatos anteriores, a otro francamente acelerado (37.000 al final del período).

El crecimiento era muy fuerte y obligaba a destinar a la vivienda, en algún año, casi el 7 % del Producto Bruto. Hubo que descartar también la posibilidad de absorber totalmente el déficit en menos de 15 años. Las viviendas se adecuaban a las dimensiones de la familia, a las necesidades de las zonas y a la evolución de los costos de la construcción, creando un sistema flexible, reajustado con la desvalorización de la moneda.

Las inversiones que requería el Plan, entre construcciones nuevas, ampliaciones, reparaciones y complementaciones, alcanzaban durante el primer año a la cifra de 24 mil millones de pesos (expresado en valores de 1969) y debían representar al final, en el último año del Plan, 46 mil millones. Naturalmente, para que este esfuerzo de construcción fuera posible, estaba armonizado con una fuerte expansión del resto de la industria y de la producción del país.

El Plan buscaba ajustarse a la capacidad económica real de las familias, de modo de no afectar al servicio de los préstamos más del 20 % de sus ingresos. Dentro de ese límite procuraba aprovechar al máximo la capacidad de ahorro, mediante tipos apropiados de préstamos, de largo plazo y bajo interés. Complementariamente, se recomendaba establecer subsidios para las familias de ingresos demasiado bajos.

Además se consideraba necesario estimular la ayuda mutua y el esfuerzo propio. Para los niveles medios, desarrollar el sistema de ahorro y préstamo; impulsar la difusión de cooperativas; ampliar la construcción de viviendas por organismos públicos hasta un ritmo algo superior a las 6.000 viviendas por año. La parte mayor, sin embargo, quedaba confiada a los particulares que, orientados por la política de créditos y subsidios, debían construir al fin del período hasta 30.000 por año.

Todo eso se expresaba en metas cuidadosamente calculadas y compatibilizadas, definiendo tipos de viviendas y estratos de ingresos que luego han sido básicamente incorporados a la Ley de Viviendas.

Para la ejecución se subordinaban todos los organismos públicos constructores de viviendas al INVE, se centralizaban los recursos financieros en un Fondo Nacional administrado por el Banco Hipotecario y se recomendaba la creación de una Dirección Nacional de Vivienda, como autoridad superior responsable de la planificación, la evaluación y el control.

El Plan, en el primer momento, no generó resoluciones, pero su difusión amplia contribuyó a crear conciencia global del problema y de sus soluciones. La controversia, que al principio del decenio era caótica y fragmentaria, fue convirtiéndose en un debate mucho más concreto y fecundo, que preludiaba la adopción de decisiones.

LA LEY DE VIVIENDA

Instalado en 1967 el nuevo parlamento, la Cámara de Diputados creó una comisión especial, integrada por todos los sectores políticos, para concretar un "plan nacional de vivienda". La Comisión, trabajando a lo largo del año, con asesoramientos varios, concretó un proyecto al que se agregaron luego ajustes de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario, propuestos por el mismo Banco, y disposiciones sobre los Fondos Sociales, propuestas por el Poder Ejecutivo.

Aprobado el proyecto en Diputados, en los primeros días de enero de 1968, hubo de enfrentar durante el año siguiente, en Senadores, presiones centradas contra el mecanismo de reajuste y en defensa del mantenimiento de las leyes especiales. Detrás de esas presiones estaban los deudores del Banco Hipotecario, que aspiraban a seguir beneficiándose con la inflación, y los grupos favorecidos por leyes especiales, temerosos de que un sistema nacional representara un peligro para sus conquistas. Un tercer ángulo de ataque, más natural y explicable, se dirigió contra el aporte sobre los sueldos, destinado al Fondo Nacional de Vivienda, y sobre los mecanismos de su recaudación.

Convertido en ley, finalmente, en los primeros días de 1969, ese complejo conjunto de normas se ha convertido en el esqueleto en torno al cual se organizan y movilizan actualmente todas las acciones en el campo de la vivienda.

A continuación examinaremos los principales lineamientos del sistema creado.

PRINCIPIOS GENERALES

Los primeros artículos establecen algunos principios generales de carácter programático y orientador, que recogen los del Plan de la CIDE, tal como el de que toda familia, cualesquiera sean

sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el mínimo habitacional definido en la ley. Asimismo se determina como responsabilidad del Estado, la de crear las condiciones para que ese derecho se haga efectivo.

El segundo principio define una política planificada, integrada en los planes de desarrollo general del país, que dé preferente atención a los grupos de escasos recursos, pero que abarque el conjunto del problema, en cuya solución están obligados a cooperar todos los organismos de derecho público de algún modo vinculados al tema.

Ya en las disposiciones concretas, la ley exige que en el primer año de cada período de gobierno se elabore un *plan quinquenal* de vivienda, que incluya el diagnóstico de la situación en el momento, el cálculo de las necesidades para el período (por zonas del país, por categorías sociales y por niveles de ingreso), el monto de inversión a realizar, la cifra de préstamos y de subsidios para cada tipo de programa, las metas de producción de los organismos públicos que construyan viviendas, la estimación de los recursos de que se va a disponer, su distribución y las medidas complementarias.

Como es natural, la ley no establece cifras ni distribuye los recursos; es un mecanismo permanente, preparado para que pueda durar, en lo fundamental, varios decenios, y capaz, por tanto, de operar con cifras distintas, en condiciones diferentes y con distribución diversa de los recursos. Pero sí establece, que en cualquier caso la fijación de las metas concretas y la definición concreta de la política para cada período, deberán ser establecidas en planes elaborados por las oficinas técnicas del gobierno y remitidas al parlamento. Estos planes quinquenales serán complementados por planes anuales, en los cuales se ajuste y precise la tarea a cumplir en el año.

LA CLASIFICACION DE LOS BENEFICIARIOS

Luego la ley clasifica a la población a fin de asignar, a los distintos grupos o categorías, sus respectivos derechos. La clasificación fundamental es aquella determinada por el nivel de ingresos. La ley establece cuatro categorías relacionadas con lo que se llama el "nivel teórico de suficiencia". El nivel de ingresos de una familia se considera "suficiente" cuando, con un 20 % de sus ingresos mensuales, puede financiar la adquisición de una "vivienda económica", adecuada a la dimensión del grupo.

La categoría "A", de extrema insuficiencia, es aquella constituida por familias cuyo ingreso no alcanza a ⅓ del nivel de suficiencia. Esta categoría podrá recibir subsidios a la vivienda, por su valor total.

La categoría "B", situada entre la anterior y el nivel de suficiencia, es, todavía, incapaz de financiar por su cuenta una "vivienda económica". A esta categoría se le da el derecho de recibir subsidios parciales que complementen el esfuerzo de financiamiento posibilitado por sus escasos ingresos.

La categoría "C" está formada por las familias que superan el nivel de suficiencia, y la categoría "D" por aquellas que lo superan en dos veces y media.

Desde otro punto de vista, las familias se clasifican según el número de dormitorios que necesitan, en razón del número, edad, sexo y parentesco de sus componentes. A lo largo de la ley todos los derechos (montos de préstamos, subsidios, dimensiones de la casa, etc.) estarán relacionados con el número de dormitorios que el grupo familiar necesita.

CUADRO 15

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS FAMILIAS POR CATEGORÍAS DE INGRESOS

(Estimación)

Categoría de Ingresos	Total en Núcleos Poblados	Montevideo	Núcleos Poblados del Interior
A	10 %	5 %	15 %
B	45 %	40 %	50 %
C	35 %	40 %	30 %
D	10 %	15 %	5 %
Total	100 %	100 %	100 %

Estimado sobre la actualización de las distribuciones de ingresos de 1963 (Muestreo Nacional de Vivienda).

CONDICIONES Y TIPOS DE LAS VIVIENDAS

La ley establece *un mínimo habitacional* para todo el país, obligatorio para los gobiernos departamentales, para las instituciones de crédito y para los organismos que construyan directamente las viviendas. Antes cada gobierno departamental tenía la facultad de fijar por sí las condiciones mínimas; así ocurría que, por ejemplo, viviendas permitidas por ellos no pudieran recibir créditos.

El mínimo habitacional uniformiza esta base. No es exclusivamente técnico, como no puede serlo nunca en la política de un país. Es un mínimo político que el país puede asegurar al total de su población. En la ley está definido en cuanto a la superficie según el número de dormitorios; la lista de ambientes indispensables; las condiciones de impermeabilidad, aislación térmica y acústica; requisitos de los materiales desde el punto de vista higiénico; iluminación y ventilación; características mínimas de la instalación de agua y de equipamiento del baño, la cocina, los desagües; instalación eléctrica mínima en el caso de viviendas urbanas; etc.

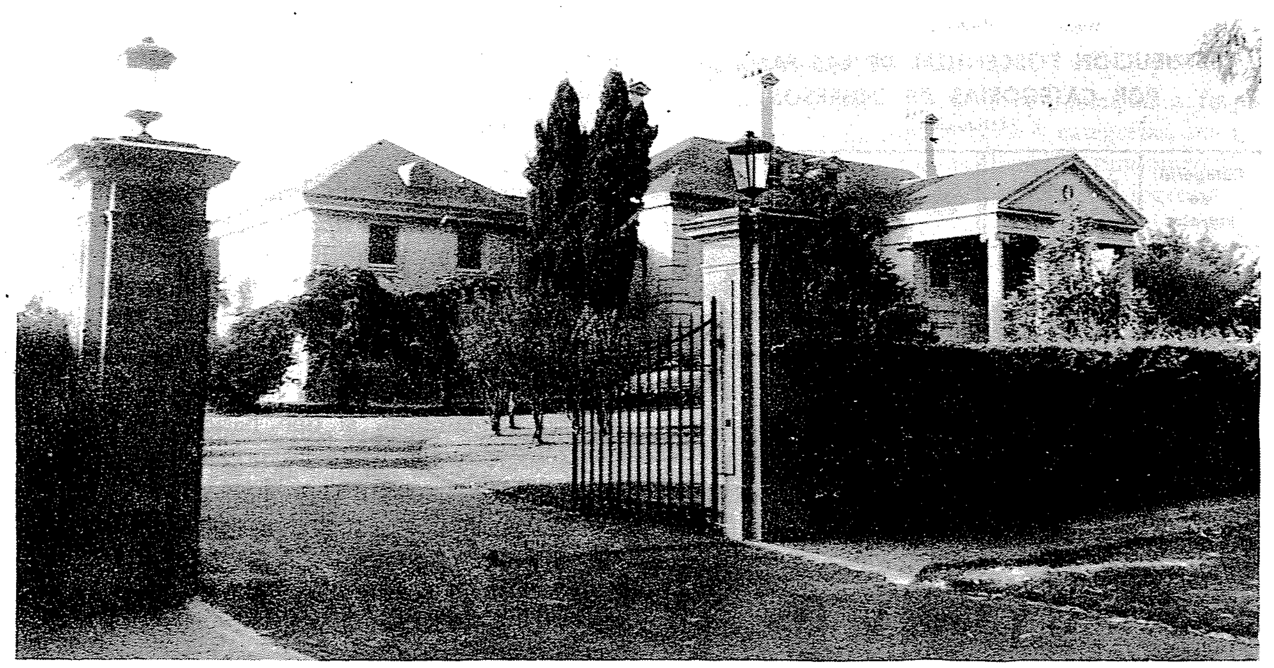
Partiendo de este nivel habitacional mínimo, la ley establece *cuatro tipos de vivienda.* Desde el mínimo hasta un cierto límite de superficie y de valor, la *vivienda económica.* Esta vivienda es la que recibirá el máximo apoyo en todo el mecanismo legal; es la que puede generar subsidios y a la que están destinados los préstamos más liberales. Es, también, el tipo básico que han de construir preferentemente los organismos públicos dedicados a la construcción de viviendas.

Por encima de la vivienda económica, con otro límite de superficie y hasta un valor doble, se tipifica la *vivienda media.* Para ésta no se podrá recibir subsidios, pero podrá ser financiada totalmente con préstamos, siempre que los usuarios realicen su ahorro dentro del sistema de ahorro y préstamo.

Estos dos tipos, vivienda económica y vivienda media, son los que se definen, dentro de la ley, como "de interés social".

Por encima de la vivienda media y con hasta el doble de valor, se ubica la *vivienda confortable,* que podrá recibir préstamos, pero sólo parcialmente. Y en la cima de esta escala, la *vivienda suntuaria,* que en ningún caso podrá beneficiarse, ni siquiera parcialmente, con los créditos del sistema.

Estos beneficios graduales tienden a difundir la vivienda económica, que el país puede permitirse extender al conjunto de la población, y a desalentar en cambio las viviendas muy costosas, que absorben una capacidad económica necesaria para otros fines.



La vivienda suntuaria está excluida, en la Ley de Vivienda, de los beneficios del sistema.

EL CREDITO

Las normas que la ley establece son obligatorias para todos los organismos de derecho público. Los préstamos serán reajustados, es decir, protegidos de la inflación, de modo que la devolución se haga en el equivalente en valor real.

Esta disposición fundamental tiende a evitar que el sistema sea destrozado por la inflación, como lo fue el viejo mecanismo del Banco Hipotecario.

Algunos economistas han discutido si la verdadera defensa no consistía en combatir la inflación, más que en crear mecanismos reajustables. Pero, teniendo en cuenta que aun las tasas de inflación muy modestas para nuestros países (por ejemplo del orden del 10 % anual) son capaces de destrozar el sistema de créditos a largo plazo y bajo interés, se consideró indispensable introducir, con carácter general para todos los créditos de vivienda, el reajuste.

Para eso se creó una unidad de valor: la *unidad reajustable,* equivalente a $ 1.000 en el momento de aprobarse la ley. Este valor en pesos, se incrementará cada año en la misma proporción en que aumente el límite medio de salarios.

La existencia de esta unidad reajustable da una gran flexibilidad y facilita la administración del sistema. Se expresarán en unidades reajustables: los ahorros de quienes depositan en el sistema de ahorro y préstamo; los préstamos; las cuotas de amortización e interés; las obligaciones que emita

el fondo de vivienda para colocar en el mercado; e incluso, en ciertos casos, los mismos contratos firmados entre el propietario y la empresa constructora. Así no ocurrirá lo que antes sucedía: que una persona solicitaba un préstamo, iniciaba la construcción y luego los encarecimientos desbarataban el financiamiento de la obra.

Los préstamos más importantes están dirigidos a quien desea construir o adquirir una vivienda nueva para residencia propia. Estos préstamos se podrán otorgar a los destinatarios de las viviendas, individualmente considerados, o a las cooperativas y a los Fondos Sociales. En cualquier caso, el servicio de préstamos no podrá absorber más del 20 % del ingreso de la familia. Esto es importante, porque con el sistema de reajuste las familias tendrán que hacer frente durante muchos años, a una cuota que no se irá a desvalorizar. La experiencia ha demostrado que si se permite que la gente se comprometa a una cifra excesiva, en muchos casos no puede luego cumplir.

Se han previsto ciertas cláusulas de salvaguarda. Cuando el ingreso de una familia no aumenta en forma proporcional al promedio de los salarios, la cuota se va haciendo progresivamente más gravosa. Sin embargo, para que nadie se vea obligado a pagar más del 20 % de su ingreso, existe el derecho a acogerse a distintas soluciones, desde plazos más largos hasta subsidios. El sistema está previsto para que en ningún caso el destinatario del préstamo acabe estrangulado por sus obligaciones.

Básicamente son dos los tipos de préstamos establecidos en la ley. El *préstamo directo*, que se puede obtener en el Banco Hipotecario sin necesidad de realizar ningún ahorro previo, nunca puede superar el valor de una vivienda económica y normalmente debe permitir financiar el 90 % de su valor. En el *préstamo con ahorro previo*, en cambio, la cantidad prestada más el ahorro previo pueden alcanzar a financiar totalmente una vivienda media. Se exige, como condición, la realización sistemática de ahorro durante un plazo mínimo de dos años. El interés máximo de estos préstamos será del 6 %.

Luego se establecen tipos de préstamo para los organismos públicos. El Instituto Nacional de Viviendas Económicas, los gobiernos departamentales y los organismos que trabajen en vivienda rural podrán obtener préstamos de corto plazo para construir viviendas y venderlas, o podrán recibir préstamos a largo plazo para viviendas a alquilar y atender el servicio con los importes percibidos por arrendamientos.

También se prevén préstamos a empresas o personas privadas que construyan, para luego vender, viviendas económicas o medianas. En este caso pueden recibir un crédito a corto plazo por un valor no mayor del 60 % del inmueble. Están obligados a aceptar la fijación de un precio máximo de venta (arts. 50, 51 y 52).

Se permiten, aunque limitados, los préstamos a empresarios rurales o industriales que construyan viviendas para su personal; en este caso se fijan topes a los alquileres.

Se establecen otros préstamos, limitados también, para locales de comercio o industrias (puesto que en muchos casos los conjuntos habitacionales deben incorporar locales que no son estrictamente viviendas) y, también, préstamos a instituciones deportivas, culturales o gremiales, para la construcción de sus sedes.

Finalmente hay que mencionar los préstamos para adquirir viviendas usadas. Éstos han sido limitados en la ley, con el objeto de asegurar que el grueso de los recursos vaya, de todos modos, a la construcción o adquisición de vivienda nueva.

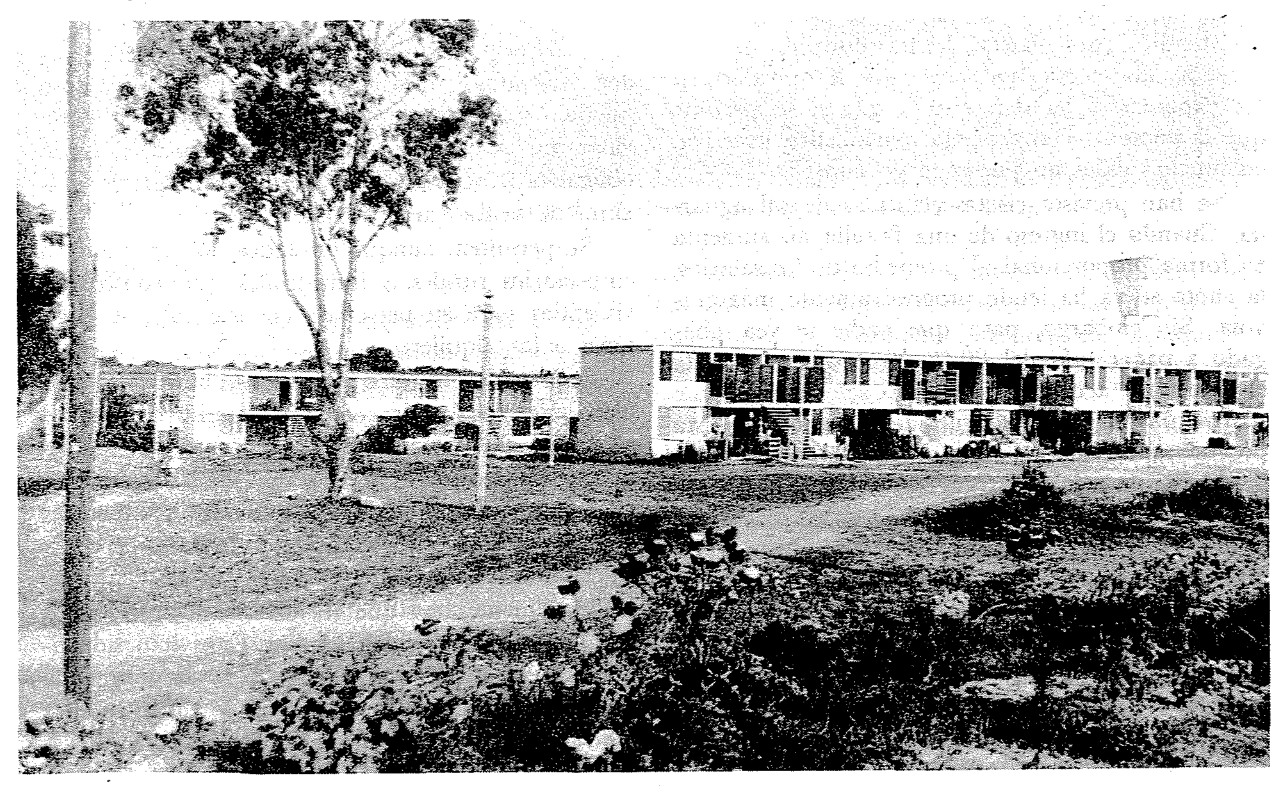
EL SUBSIDIO

Una pieza importante del sistema creado está constituida por el subsidio. Todas las políticas de vivienda en el mundo, especialmente si pretenden llegar a los sectores de bajos ingresos, apelan, abierta o veladamente, a los subsidios. Para evitar las desviaciones, abusos y dilapidación en que se incurrió anteriormente, los subsidios están reglamentados cuidadosamente en la ley.

Como ya hemos dicho, sólo pueden beneficiarse con ellos las familias de ingresos bajos, para la adquisición o construcción, individual o cooperativa, de viviendas económicas.

Con este mismo objeto pueden recibir los subsidios los organismos públicos con la finalidad de alquilar por debajo del costo, o con una contribución puramente simbólica, a grupos de bajos ingresos. De este modo los organismos públicos que construyan viviendas recibirán préstamos por la proporción del costo que los usuarios puedan pagar, y subsidios por la proporción que no puedan pagar.

Si no hay subsidio, aun la vivienda económica será inaccesible a los grupos de bajos ingresos.



LA ADMINISTRACION DEL SISTEMA

La administración del sistema está sometida a una Dirección Nacional de Vivienda, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, que es la encargada de formular los planes (en acuerdo con la Oficina de Planeamiento) y de fiscalizar su cumplimiento; de proponer al Poder Ejecutivo las reglamentaciones; de orientar y estimular la investigación; de promover, asistir y fiscalizar las cooperativas; y de realizar algunas labores complementarias en la parte de urbanización.

Esta Dirección Nacional de Vivienda está complementada por una comisión asesora, con representación de los distintos organismos públicos que actúan en el campo de la vivienda, organismos de enseñanza superior, entidades profesionales de arquitectos e ingenieros y gremiales de empresarios y obreros. Esta comisión asegura la cooperación y la participación en el debate de todos los sectores interesados cuando se planifica la acción y, también, cuando se supervisa el curso del esfuerzo.

Sometidas a la vigilancia de la Dirección Nacional de Vivienda, se disponen las dos ramas principales del esfuerzo social: el sistema financiero y el sistema público de producción.

LAS FUENTES DE RECURSOS

El financiamiento, puesto bajo la administración del Banco Hipotecario del Uruguay, está centrado en un Fondo Nacional de Vivienda, con reajuste automático según el índice de salarios, y alimentado por dos fuentes fundamentales de recursos. La primera es una contribución del 2 % sobre todas las retribuciones (sueldos, salarios, honorarios, etc.), que se paguen en el país: 1 % patronal y 1 % descontado de los aportes a la seguridad social. Esto asegura al Fondo de Vivienda un aporte mensual constante y le permite destinar parte de los recursos a subsidios para grupos de bajo nivel.

La otra fuente fundamental es la emisión de obligaciones reajustables al 5 % de interés, que el Banco Hipotecario colocará en el mercado. Con autorización del Banco Central, podrán integrar forzadamente el encaje bancario y las reservas de entidades públicas y de instituciones de seguros, lo que puede representar un aporte muy sustancial de recursos al Fondo. Los dineros que ingresen al Fondo por vía de emisión de obligaciones deben recuperarse en su valor real, para cuando sea necesario rescatar las obligaciones.

El Fondo Nacional de Vivienda, dividido en una cuenta de subsidios y en una cuenta de préstamos, alimenta el crédito a los particulares otorgado por el mismo Banco Hipotecario, refinancia el sistema de ahorro y préstamo y abastece de recursos a los organismos públicos. Esto asegura una gran flexibilidad y permite poner el énfasis de la política en los créditos a los particulares, o en la construcción de viviendas por organismos públicos, o en el apoyo a las cooperativas y Fondos Sociales, así como variar la proporción de recursos destinados a la cuenta de subsidios y, en consecuencia, poner más o menos el acento en las categorías de más bajos ingresos.

AHORRO Y PRESTAMO

El sistema de ahorro y préstamo está exclusivamente en manos del Departamento Financiero de la Habitación del mismo Banco Hipotecario. No hay lugar, por tanto, para la existencia de asociaciones como las que, sobre bases mutuales y cooperativas, han prosperado en otros países. Esto puede restringir un poco el campo de acción de este mecanismo. Su extensión depende de que el Banco sepa llevar adelante la promoción del sis-

tema, y usar una amplia red de agencias para alcanzar eficazmente a todo el país. En cambio, el hecho de que sea oficial asegura contra las defraudaciones y quiebras que han sido frecuentes en nuestro medio.

Tanto los particulares a título individual, como las cooperativas de vivienda, o los Fondos Sociales, pueden depositar sus ahorros (protegidos de la inflación con el beneficio del reajuste) y oportunamente obtener créditos para la construcción de viviendas. Como ya hemos dicho, estos créditos podrán alcanzar, junto con el ahorro previo de los depositantes, hasta el 100 % del valor de una vivienda media.

Es evidente que la expansión de un sistema de ahorro y préstamo siempre es gradual. El público debe ir descubriendo sus ventajas y creando la mentalidad de ahorro. Es previsible, en este caso, que el sistema adquiera al cabo de pocos años un volumen muy importante.

EL SISTEMA PUBLICO DE PRODUCCION

La otra rama de la administración sometida a la supervisión de la Dirección Nacional de Vivienda es lo que la ley llama el "sistema público de producción de vivienda", es decir, el conjunto jerarquizado de organismos habilitados para construir. Estos organismos son, fundamentalmente, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (órgano central responsable del cumplimiento del Plan en esta parte), los municipios, los organismos vinculados a la vivienda rural, como CONAC o MEVIR, y otros. En particular, los gobiernos municipales tienen derecho a reclamar que se les confiera la realización de hasta un 50 % de las viviendas que los organismos públicos deben construir en su departamento. Para esto deben proporcionar las tierras y presentar proyectos que correspondan al Plan. En este caso tienen derecho a recibir la parte de recursos corespondientes y a realizar las construcciones, que serán supervisadas por el INVE.

Los planes, quinquenales y anuales, establecerán el número de viviendas que han de construir en conjunto los organismos públicos, su distribución por departamentos, los tipos y los niveles de ingresos a que irán destinados; son esos planes los que deberán realizarse a través del INVE con la cooperación de los otros organismos que participen en el sistema.

Este mecanismo respeta la autonomía municipal de decisiones; el gobierno departamental participa, dentro de sus límites, en la medida que quiera, en el sistema. Pero, por otra parte, asegura que el conjunto de los organismos públicos en el país actuará dentro de un plan, sin superposiciones y sin contradicciones.

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA

Un capítulo muy importante es el que abre camino al desarrollo del movimiento cooperativo. Las disposiciones legales, a este respecto, están concebidas para propiciar distintas modalidades que han tenido éxito en diferentes países. Un movimiento cooperativo no se crea por decreto: se posibilita su existencia y se apoya su expansión. Pero crece por su dinamismo interno, que depende, en gran parte, de la experiencia, de la capacidad de los dirigentes y de la misma masa de cooperadores.

Las cooperativas de vivienda, que en esta ley constituyen un tipo especial, distinto de otras cooperativas, están sometidas a la autorización y fiscalización de la Dirección Nacional de Vivienda.

La célula fundamental es lo que la ley llama las "*unidades cooperativas*". Son grupos cerrados,

constituidos por un mínimo de 10 socios y un máximo de 200, que tiene por finalidad construir un inmueble, o un conjunto habitacional.

Hay dos tipos básicos de unidades cooperativas: *de usuarios* y *de propietarios.*

En el caso de unidades cooperativas *de usuarios,* que construyen un inmueble, barrio o conjunto habitacional, éste seguirá, luego, perteneciendo definitivamente a la cooperativa. Los miembros tendrán con respecto a sus apartamentos o casas, solamente un derecho de uso. Es decir, la propiedad es indivisa, reside en la cooperativa; cada uno de los miembros ejerce su derecho sobre una cuota parte, pero no es dueño del apartamento o casa que habita. Esta fórmula, que ha tenido éxito en muchos países, permite construir y poseer en conjunto edificios no divisibles en propiedades autónomas (ni siquiera por ley de propiedad horizontal) y facilita, dentro del mismo conjunto habitacional, cambiar de apartamento o de casa, según cambien las necesidades de la familia. Por otra parte, el derecho de uso es trasmisible por herencia a los hijos o a las viudas, de modo que asegura la estabilidad que la gente normalmente espera de la propiedad.

El otro tipo de unidad cooperativa es la *de propietarios.* En este caso el inmueble, o el conjunto de viviendas, es propiedad indivisa de la cooperativa durante el período de la construcción, pero, luego de terminado, se asignan las unidades en propiedad privada a cada uno de los integrantes (sea en unidades totalmente independientes, sea por la ley de propiedad horizontal). La cooperativa, como tal, se disuelve o se sustituye por un núcleo de propiedad horizontal, salvo que se decida en conjunto mantener cooperativamente algunos servicios comunes.

Esta segunda fórmula, la unidad cooperativa de propietarios, puede servir para construir barrios o conjuntos de casas independientes, pero también resuelve uno de los problemas más delicados que la ley de propiedad horizontal había dejado sin solución. Establecía la forma de administrar en común y definía los derechos una vez terminado el edificio, pero, durante el período de construcción, los futuros propietarios se manejaban en un condominio extremadamente peligroso y lleno de complejidades jurídicas (los famosos consorcios de la década del 50), o caían simplemente en manos de la empresa inmobiliaria especulativa. La fórmula a que nos estamos refiriendo permite abordar cooperativamente la etapa de construcción, aun cuando después se resuelva en un conjunto de propiedad horizontal para la administración permanente de las viviendas.

Estas unidades cooperativas, sean de propietarios, sean de usuarios, son las células fundamentales del cooperativismo de vivienda, pero de por sí no asegurarían su continuidad ni su crecimiento acumulado, pues cada unidad termina su obra y cierra su ciclo una vez que sus integrantes están instalados en las viviendas. Si hubiera que depender del dinamismo creador de cada núcleo que se forma, muy reducido sería el crecimiento del sistema. Para asegurarlo, la ley ha abierto camino a las dos posibilidades principales de las cuales hay experiencia en el mundo.

La primera, de inspiración sueca, consiste en la *cooperativa matriz.* Es una cooperativa abierta, en la cual se pueden inscribir permanentemente socios, comprometiéndose al aporte sistemático de una cuota de ahorro. En principio puede admitir hasta 1.000 socios, aunque, si trabaja bien, con la autorización de la Dirección de Vivienda esta cifra puede ser ampliada. La ley prevé cooperativas matrices locales (por ejemplo de una ciudad del interior) o gremiales, anexas por ejemplo a gran-

des organismos de trabajadores, como es el caso de muchas cooperativas de consumo.

La finalidad de la cooperativa matriz es recoger el ahorro de sus socios, preparar sucesivamente programas de inmuebles o de conjuntos habitacionales, adquirir terrenos, preparar proyectos, etc. Una vez definido uno de estos programas, la cooperativa matriz ofrece a sus socios, según su antigüedad, la posibilidad de entrar en él. Con los inscriptos forma una unidad cooperativa que puede ser, como decíamos, de usuarios o de propietarios.

Durante todo el período de construcción, la cooperativa matriz presta a la unidad cooperativa su asesoramiento, sus servicios técnicos e incluso su asistencia financiera; y, desde luego, realiza su contralor. Una vez terminada la construcción e instalados los socios en el inmueble, puede mantener un servicio de administración y de intermediación en el pago de las deudas. Pero lo esencial de la cooperativa matriz es que no se agota en la realización de un conjunto habitacional. Simultánea o sucesivamente, puede abordar otros programas, incluso en otros lugares de una ciudad, o en otros tipos de vivienda, proporcinando habitación a otros socios y recogiendo nuevas inscripciones. Esa continuidad le permite acumular una considerable experiencia y formar sus dirigentes y sus equipos técnicos.

El otro sistema alternativo es el de los *Institutos de Asistencia Técnica*. Se trata de organismos no lucrativos, autorizados y controlados por la Dirección Nacional de Vivienda, capacitados técnicamente para promover la constitución de unidades cooperativas y asistirlas en su trabajo. Es muy posible que institutos de asistencia técnica sean creados por particulares con finalidades de promoción social, o que sean organizados lateralmente a organizaciones gremiales, o a entidades públicas de distinto tipo.

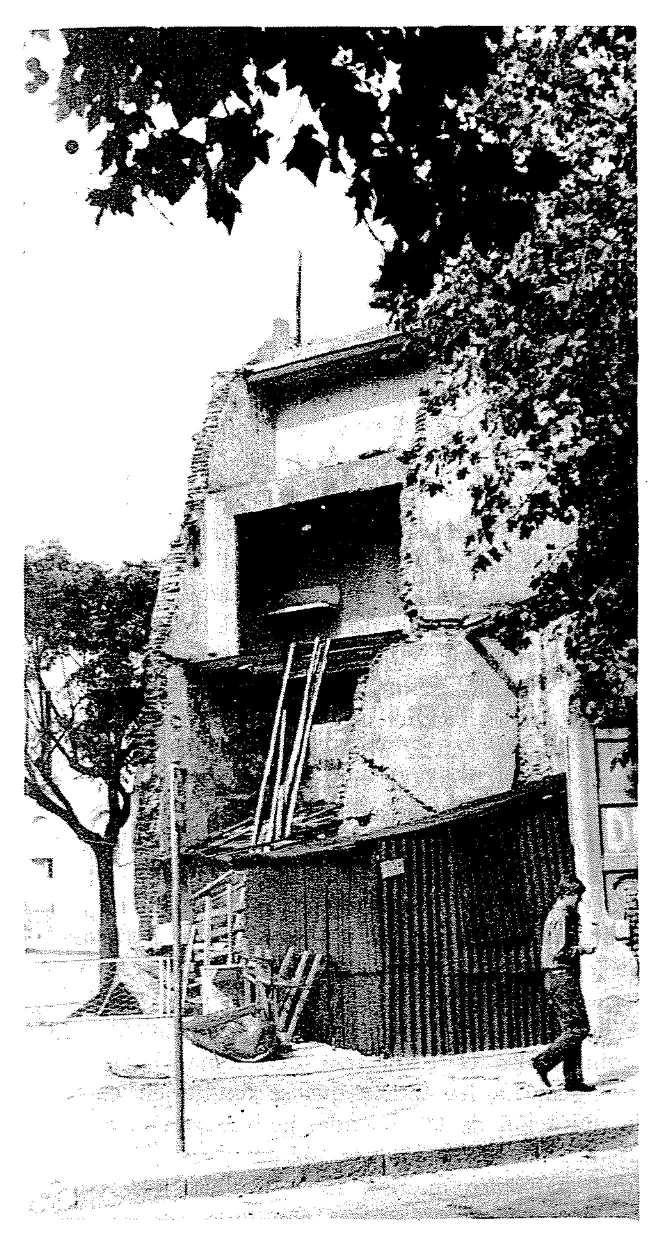
Cooperativas matrices e institutos de asistencia técnica son, por tanto, los organismos promotores que aseguran la extensión y la vitalidad del movimiento cooperativista de vivienda. Al mismo tiempo, a través de ellos se ejerce el contralor de la Dirección Nacional de Vivienda.

Como se ha visto, las cooperativas pueden recibir los tipos de préstamos más ventajosos y los subsidios que estén justificados por el nivel de ingreso de sus integrantes. También pueden participar colectivamente en el sistema de ahorro y préstamo.

OTRAS DISPOSICIONES

Parecidos a las cooperativas son los Fondos Sociales, creados por convenios colectivos, principalmente durante el año 1967, a instancias del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Son fondos de ahorro para vivienda que recogen un porcentaje de los aumentos de salarios logrados por el gremio. Gozan de beneficios y de posibilidades semejantes a los de las cooperativas.

De las disposiciones complementarias de la ley, interesa señalar dos: a través de un mecanismo complejo de impuestos se llega, en la realidad, a aplicar el reajuste a las cuotas de préstamos efectuados por el Banco Hipotecario antes de la vigencia de la ley. Esas cuotas, más o menos desvalorizadas por la inflación, no se reajustan al valor de origen. A partir del momento de la aprobación de la ley mantendrán su valor real. En teoría la solución más justa hubiera sido reajustar las cuotas al valor real de origen. En la práctica un reajuste de tal naturaleza habría significado una verdadera catástrofe para las familias, que habían adaptado sus presupuestos a una cuota progresivamente reducida en el conjunto de sus egresos.



Con respecto a las leyes especiales en vigencia, así como en relación con los créditos que estaba concediendo para vivienda la Caja Nacional de Ahorro Postal, la ley optó por el camino de autorizar la continuación de su funcionamiento por 30 meses, plazo en el cual será posible estudiar su incorporación al mecanismo general. Es incuestionable que, aunque no conviene interrumpir en el momento lo poco que está en marcha, sería absurdo mantener el funcionamiento de esas "ruedas locas" una vez que el nuevo sistema esté en marcha.

CONCLUSIONES

Como se puede apreciar, el conjunto de normas es orgánico y global. Incluye en un solo sistema planificado tanto la acción privada como la acción pública, y la orienta hacia una finalidad social.

Es versátil. A través de los sucesivos planes quinquenales y anuales la dirección del esfuerzo y la distribución de los recursos puede modificarse y ajustarse sucesivamente para atender, cada vez con mayor justeza, las necesidades que vayan surgiendo y para abordar, con posibilidades de eficacia, la tarea de erradicar el déficit. Pero la orientación precisa y la eficacia de estas políticas dependerá de los gobiernos. Con un encadenamiento periódico de investigaciones en profundidad sobre la situación habitacional del país se podrá afinar progresivamente los objetivos y definir más exactamente las metas. También la acumulación de experiencia permitirá la formulación de planes cada vez más realistas y ajustados. El perfeccionamiento de la política de construcción, subsidio y crédito, debe instrumentar cada vez con mayor eficacia la realización de esos planes. Pero no olvidemos que en última instancia se trata de una obra política y que se hace en el tiempo.

EL NUEVO SISTEMA DE ARRENDAMIENTOS

Durante varios decenios la leyes de alquileres establecieron la congelación de los mismos o su aumento por coeficientes, siempre muy inferiores al aumento del costo de vida. Esto creó un verdadero caos, una combinación tan confusa de perjuicios y privilegios que el legislador quedó colocado frente a un dilema: para continuar con un sistema de alquileres controlados, era necesario estructurarlo sobre nuevas bases, fijando criterios actuales para establecer en cada caso el alquiler; la otra alternativa, reclamada por los partidarios de un mercado sin controles, era declarar la libertad total. Pero esta solución, después de 25 años de congelaciones y prórrogas, y en el ambiente de escasez de vivienda que ha seguido a una crisis de 10 años, tomaba proporciones de catástrofe social.

En 1968 el parlamento se decidió a implantar un sistema nuevo, que tuviera perspectivas de permanencia. El eje de la nueva legislación fue la fijación de alquileres por un organismo técnico, la ATA (Asesoría Técnica de Arrendamientos). Este organismo, que contaría en Montevideo con 200 técnicos, y también con técnicos en cada localidad del interior, tendría por cometido establecer el alquiler máximo permitido para cada vivienda. Esta fijación podría ser solicitada cada cuatro años por cualquiera de las dos partes. Entre tanto regiría un sistema de reajuste por coeficiente.

La solución es inteligente. El talón de Aquiles del sistema es la eficiencia de la Asesoría Técnica para cumplir con la ímproba labor de fijar arrendamientos a 265.000 viviendas.

La expresión "fijación técnica de alquileres" es poco clara. ¿Qué significa fijar los alquileres técnicamente? Porque, en realidad, "técnicamente" quiere decir con criterios metódicos, aplicados por gente competente, instruida al respecto. Pero queda en pie la pregunta de cuáles serían esos criterios.

¿Con qué criterio se fija "técnicamente" el alquiler? En el texto, esa determinación resultó ambigua. La ley indica que se tendrá en cuenta la ubicación de la vivienda, las características del predio, la orientación, la planta y el alzado, el funcionamiento interno, los materiales, las terminaciones, las instalaciones con que cuenta, etc. Pero el problema fundamental del perito es decidir

si el alquiler debe asegurar a la inversión una rentabilidad razonable (un porcentaje sobre el valor de reposición), en relación con el valor actual de mercado de la vivienda, o simplemente debe tratarse de un alquiler "razonable" en relación con el mercado de alquileres. Dentro de la filosofía de esta ley sólo cabía el primer criterio, ya que el mercado estaba totalmente distorsionado como consecuencia de la legislación anterior sobre la materia, los nuevos alquileres abusivos y la gran escasez de vivienda. Ése parece ser el criterio judicial, aunque el legislador, ante la perspectiva de ser censurado por adoptar un criterio demasiado economista, vaciló y dejó ambiguamente establecido el criterio de "fijación técnica".

El problema más grave es el del salto del sistema anterior al nuevo. Para atenuarlo, aparte de escalonar en dos años los aumentos, se dispuso, para las fincas alquiladas antes de la nueva ley, que los alquileres no podrían superar el 20 % de los ingresos de la familia. Este criterio, sugerido por la Ley de Vivienda, es una salvaguarda indispensable para no crear un problema social insoluble, aunque lamentablemente era inaplicable para las viviendas a alquilar en adelante. Si los propietarios quedaban en libertad de elegir el inquilino significaría, simplemente, que las familias de bajo nivel de ingresos serían rechazadas.

Otros problemas menores, pero no despreciables por su importancia social, reclamaron al mismo tiempo solución. Uno era definir las condiciones en que los propietarios de vivienda única, o los propietarios que no habitan fincas de su propiedad, podrían reclamar una para ellos mismos. Mucha gente adquirió, alentada por leyes cambiantes, una casa alquilada esperando algún día desalojar y ocuparla. En muchos casos, para eso, se contrajeron deudas grandes, con intereses altísimos. Estos propietarios de única vivienda son a veces muy modestos, y la prolongación de esa situación los lleva a la ruina.

Otro problema muy discutido ha sido el de los condominios: el caso en que varias personas adquirieron en condominio una finca con varios departamentos, para habitar cada uno el suyo. En muchas oportunidades estas adquisiciones se realizaban al amparo de la ley, que ofrecía la posibilidad de dar desalojo.

No discutiremos aquí las soluciones brindadas a estos problemas especiales. Baste señalar que todo sistema de alquileres es inseparable de una cierta cuota de desalojos y lanzamientos. Cuando ocurre un cambio de sistema el problema se agrava y el sufrimiento social es más agudo. Sabiéndolo, es importante agotar el esfuerzo para atenuar el costo social del cambio.

Pero, lamentablemente, es más fácil no inventar solución alguna, eludir la responsabilidad y recaer en las prórrogas y los aumentos porcentuales, recursos baratos de la demagogia que agrava las injusticias y acumula para el futuro más sufrimientos.

En este sentido, y más aun después del decreto de Medidas de Seguridad del 29 de enero de 1970, que ha suspendido la ley con recursos de ese tipo, el panorama es incierto.

En todo caso, un nuevo régimen no determinará una tendencia a realizar inversiones privadas para renta. El sistema de fijación técnica limita sustancialmente las utilidades. Además, por muchos años, nadie confiará en su estabilidad. Eso no significa que disminuya en el futuro el número de viviendas alquiladas. Como ya dijimos, gran parte de las casas construidas para ser habitadas por sus dueños pasan, con los años, al mercado de alquileres. La necesidad de una política de arrendamientos sana y justa seguirá siendo imperiosa.

PERSPECTIVAS

Transcurrido un año de la aprobación de la Ley de Vivienda, podríamos estar en mejores condiciones para describir las perspectivas inmediatas en este campo. Lamentablemente, el atraso del Ejecutivo en preparar los primeros planes de vivienda, y la escasez de formación en el tema, obligan a no ir más allá de consideraciones generales.

La nueva ley comenzó a operar, al principio, con dificultades administrativas. Luego la afluencia mensual de recursos aumentó, llegando a cerca de los 200 millones de pesos por mes. Esto significa aproximadamente 2.400 millones de pesos acumulados en el año, luego de regularizado el sistema. Es difícil decir, por ahora, cuánto puede producir la emisión de Obligaciones Reajustables. En los primeros meses se produjo la conversión de los viejos títulos hipotecarios en Obligaciones Reajustables, pero no se aumentó casi la emisión. La colocación de parte del encaje bancario en dichas obligaciones rendirá, por ahora, unos 1.000 millones de pesos. Falta regular las reservas de entes públicos y de sociedades de seguros. Esto, más la colocación de obligaciones para garantías de alquileres, puede representar varios miles de millones de pesos.

En consecuencia, es difícil decir si el gobierno dará al sector vivienda el impulso máximo que permiten las disposiciones legales, o si lo mantendrá en el mínimo que asegura la acumulación forzada de los aportes sobre los sueldos. Desde el punto de vista del uso de los recursos, cabe sí pronosticar que se dará un gran impulso a la construcción por el Instituto de Viviendas Económicas y los gobiernos departamentales. También, de acuerdo con lo previsible, habrá una expansión del crédito a cooperativas y una expansión menor, tal vez, del crédito a los particulares. Es posible que sea bastante rápido el crecimiento del sistema de ahorro y préstamo. En los primeros meses han sido muchos los afiliados al sistema.

CUADRO 16

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA EN 1969 Y 1970

(En millones de pesos corrientes)

1 - INGRESOS ESTIMADOS		
1969 - Aporte 2 % s/sueldos y salarios	$ 1.830:	
Colocación de obligaciones en encaje banca privada	" 250:	
Cancelaciones anticipadas	" 410:	
TOTAL	$ 2.490:	$ 2.490:
1970 - Aporte 2 % s/sueldos y salarios	$ 2.400:	
Colocación de obligaciones en encaje banca privada	" 750:	
Colocación de obligaciones en cajas de ahorros	" 200:	
	$ 3.350:	$ 3.350:
TOTAL ACUMULADO		$ 5.840:
2 - EGRESOS ESTIMADOS PARA 1970 (provisional)		
2068 viviendas en ejecución (sector público)	$ 1.850:	
Viviendas a licitar (sector público)	" 2.500:	
Viviendas por ayuda mutua	" 300:	
Viviendas por promotores privados	" 800:	
	$ 5.450:	

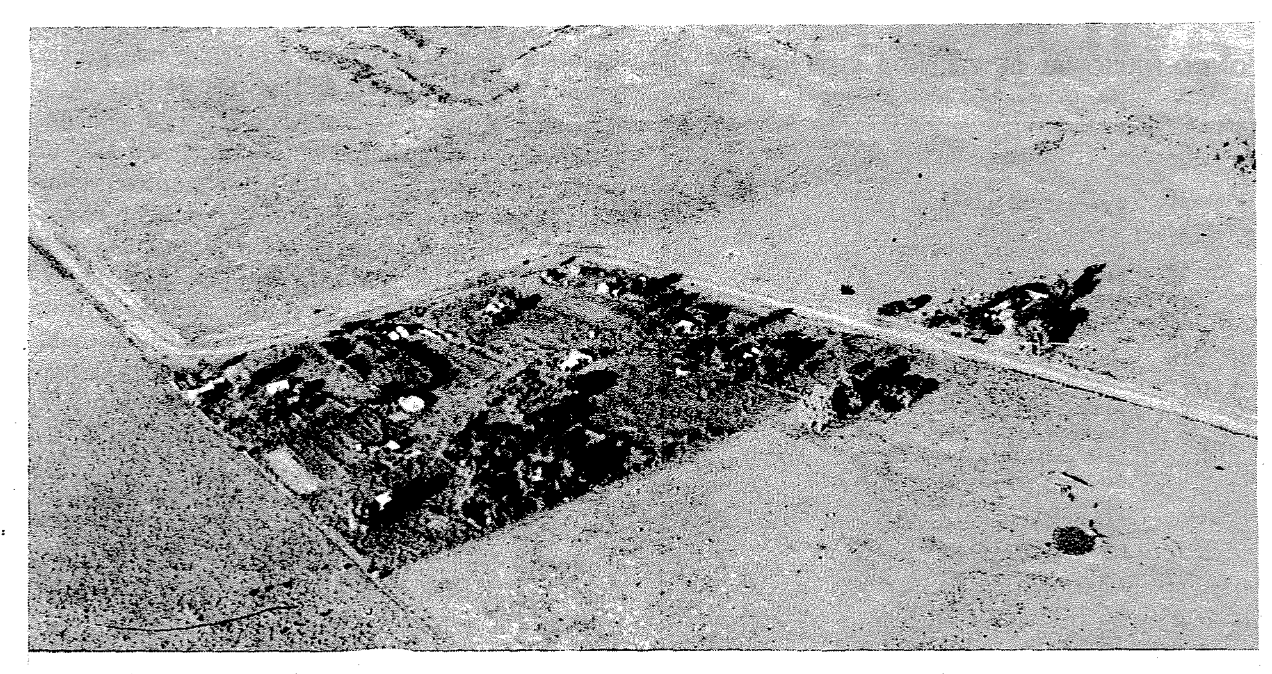
NOTA: Estos egresos financiarían unas 6.000 viviendas. A esto se agregan 1.850 en ejecución con financiamiento externo y, tal vez, 3.000 de otros proyectos con fondos externos, aún no concretados.

En cuanto a la distribución de los recursos entre préstamo y subsidio, parecería que la tendencia es a restringir mucho el subsidio, es decir, a destinar la mayor parte a préstamos. Eso implicaría dirigir el esfuerzo de vivienda, no tanto a los niveles inferiores, que tienen los problemas más graves, sino a la mitad superior de la escala de ingresos.

Creemos que el sector vivienda, con sólo una administración medianamente eficaz, tomará un fuerte impulso. Lo que es difícil y requiere voluntad política y capacidad técnica, es llegar eficazmente a los niveles bajos de ingresos y a la vivienda rural. Es probable que en todos los casos, los resultados en la vivienda rural sean lentos. Se trata de modificar sustancialmente las condiciones habitacionales de los pequeños poblados y del campo. El sistema legal aprobado permite esa modificación, pero no la hace fácil, porque no es fácil.

Se podrá preguntar con qué rapidez se podrá lograr una normalización del ritmo de construcción, deteriorado desde hace diez años. En 1970 el Fondo Nacional de Vivienda podría manejar 5 mil millones de pesos que, en promedio, pueden equivaler a 4 ó 5 mil casas. Pero no debe ignorarse que el efecto inducido es mucho mayor según cómo se distribuyan crédito y subsidio. Sin embargo, no sería realista desconocer que la normalización lleva tiempo, que el auge sólo puede llegar después de algunos años de acumulación de recursos y de experiencia, y que la eliminación del déficit requiere muchos años sostenidos de auge.

No se pueden olvidar tampoco, las relaciones que existen entre el campo de la vivienda y el resto de la situación social y económica del país. Los resultados serán mejores si el país logra el impulso del desarrollo que por ahora no se aprecia; serán mejores si las distribuciones de ingresos son más equitativas, más justas; tropezará con serias dificultades en muchos aspectos, si se mantienen las altas tasas de desocupación y la abundancia de trabajadores con ingresos ínfimos. Pero, en todo caso, con relación al decenio 61-70, la recuperación debe producirse.



El gran desafío: llegar eficazmente a la vivienda rural pese a la pobreza, la dispersión y el aislamiento.

Queda el tema social y muy grave de las limitaciones que la desigual distribución de ingresos provoca. La Ley de Vivienda ha dado un camino para atenuar esos efectos a través del subsidio a la construcción de viviendas para niveles de bajos ingresos. Lamentablemente, no hay establecida una solución equivalente en el campo de las viviendas alquiladas. La cláusula del tope del 20 % del ingreso, como ya lo vimos, se refería sólo a las familias que ya habían alquilado con anterioridad a la ley de arrendamientos. Con respecto a los nuevos alquileres, nada se dispuso que contemple a las familias de menores recursos.

Esto, en algún momento, deberá ser abordado. Así como en la construcción de viviendas es preciso subsidiar a la población de bajo nivel económico, también hay que hacerlo respecto al alquiler. La solidaridad con las categorías más pobres de la población debe provenir del resto de la sociedad, acentuando el peso sobre los que tienen mayores ingresos. La solución no puede ser que el propietario de un inmueble habitado por una familia de bajos ingresos sea quien está obligado por ley a subsidiarla. Ésa es una solución infantil, que lleva a situaciones poco equitativas, que tiende a paralizar el sistema y que en definitiva se elude casi siempre, en perjuicio de los mismos grupos que se quiere favorecer.

LAS VIVIENDAS DE TEMPORADA

En este trabajo no hemos casi abordado el problema de las viviendas de temporada, a pesar

de la importancia que el tema tiene en el Uruguay.

Esas viviendas agrupadas en la cadena de balnearios, principalmente en las playas del este, alcanzaban a 25.000 en 1963; esta cifra se ha incrementado mucho desde entonces. Curiosamente la historia de la construcción en este campo ha estado desencontrada por completo con la historia en el resto del país. Entre 1950-55 se construían unas 700 viviendas por año en los balnearios. Entre el 55 y el 60 aquella cantidad se duplicó; y después de que se precipitó la crisis y se redujo la construcción en el país, entre 1960 y 1963, el número de viviendas construidas anualmente en los balnearios aumentó a 2.500.

En esto puede haber influido, en alguna medida, la política de ciertas leyes especiales. También influyó, seguramente, que la rentabilidad de las inversiones en vivienda de balneario podía ser muy alta porque sus alquileres no estaban sometidos a congelación; por tanto, se refugió allí una parte de la gente que quería hacer de la vivienda un negocio rentable. Pero también, seguramente, el hecho está relacionado con inversiones de extranjeros, principalmente argentinos, que apreciaron, que en Uruguay, donde se desataba la crisis económica y la moneda se depreciaba mes a mes, la construcción era barata.

Es muy claro que el país no debe incluir las viviendas de temporada dentro de la política de crédito orientado a movilizar la construcción y a mejorar el nivel habitacional. Como manifestación de la doble vivienda, una permanente y la otra de temporada, el fenómeno debe ser francamente desestimulado, dadas las necesidades sociales globales y las limitaciones económicas del país. Pero si se piensa que una gran proporción de esas viviendas son alquiladas a visitantes extranjeros, y que por tanto forman parte de un equipamiento necesario de eso que se llama, un poco metafóricamente, "industria turística", la construcción de viviendas en balnearios presenta otro interés.

En todo caso, no es éste un problema de política habitacional, sino de política turística. De ningún modo los recursos nacionales deben ser dirigidos en este sentido. Si se quiere que el turismo funcione sobre la base de la iniciativa privada, permítase la inversión de ahorro privado nacional o la inversión de extranjeros, que radican así algún capital en el país. Esto se encuadrará quizás en la construcción de viviendas, pero no en la política habitacional.

LA CONSTRUCCION PREFABRICADA

Un debate al que no hemos prestado atención en el curso de este trabajo, es el de la prefabricación. Algunas personas insisten en señalar que la solución del problema de la vivienda está ligado a la introducción de técnicas de producción más económicas en mano de obra, entre las cuales estaría la prefabricación.

Esta afirmación merece muchas reservas. Los sistemas de prefabricación en el mundo (que son muy variados, y que van desde la prefabricación de partes a la prefabricación de unidades enteras, y desde la prefabricación en materiales livianos —metales, plásticos, madera, etc.— hasta la prefabricación pesada a base de hormigón y similares) tienen en común las ventajas de la producción en serie y, en particular, de la mecanización. En el costo de una vivienda prefabricada es menor la parte de mano de obra y mayor el costo de maquinaria y de equipo. Si la mano de obra es barata, el sistema de prefabricación interesa menos. Si además el equipo y el capital correspondiente son caros o escasos, la prefabricación es aun menos ventajosa.

Pero la experiencia en países muy desarrollados muestra que la construcción prefabricada compite difícilmente en precio con la construcción tradicional tecnificada. Recordamos haber examinado la situación seis años atrás, en Dinamarca, donde a igual calidad habitacional, la construcción tradicional era tal vez 20 ó 30 % más barata que la prefabricada. El costo de la mano de obra era tres veces superior al de la uruguaya; el costo de los equipos de capital, y desde luego el interés del capital, considerablemente inferior. En otros términos, no había ventaja de costo en la construcción prefabricada, a pesar de que regían condiciones incomparablemente más favorables que las nuestras para la prefabricación.

Se preguntará, entonces: ¿para qué se desarrolla en esos países la construcción prefabricada? Hay varias razones muy sólidas para ello. La primera, que a medida que sigue subiendo sus costos la mano de obra y se perfeccionan los sistemas, los valores tienden a equipararse y seguramente a corto plazo se invertirá la relación. Con esa perspectiva, es altamente conveniente ir desarrollando la capacidad de producción y experimentando y mejorando los medios.

En segundo lugar, hay países para cuya expansión representa un freno la insuficiencia de mano de obra. Puede interesar liberar mano de obra, aun a costa de algún aumento en el precio en este sector de la producción.

Estas simples consideraciones bastan para señalar lo lejos que está un país como Uruguay, con desocupación, mano de obra muy barata y escasez de recursos de capital, para radicar en la prefabricación la solución de su déficit de vivienda. Esto no implica que no se prefabrique. El país también debe capacitarse a largo plazo. Simultáneamente no hay que gastar exageradamente en esto, ni creer que hay aquí remedios inmediatos. Las condiciones para crear la prefabricación empiezan por una demanda importante y por conjuntos habitacionales grandes que justifiquen la inversión de equipos. Este tipo de demanda es útil que lo creen los organismos públicos, incluso para racionalizar la construcción tradicional, bajar costos y atender la gran necesidad de viviendas económicas.

REVISION DE LA POLITICA URBANISTICA

La dinamización de la construcción de viviendas hace urgente revisar todos los mecanismos ligados al desarrollo urbano. Hemos mostrado cómo una política de vivienda no alcanza sus objetivos si no va acompañada por una eficaz política de ordenamiento y desarrollo urbano.

Al activarse la construcción, algunos problemas se manifestarán en primera línea. Uno es el crecimiento desordenado del área metropolitana de Montevideo, en cuanto desborda los límites del departamento. Sería irresponsable seguir permitiendo fraccionamientos anárquicos; ello significaría dilapidar recursos y condenar a la privación de servicios eficaces a miles de familias. También se notará, en las ciudades del interior, la falta de tierras dotadas de los servicios necesarios y la práctica imposibilidad de hacerlos llegar, en razón de su costo prohibitivo.

El momento hace imperioso que una reforma profunda, similar a la introducida en el sistema de vivienda, se realice en el campo del urbanismo. Esa reforma debe comenzar por crear la obligación del planeamiento urbano. Los gobiernos departamentales deben establecer planes reguladores de cada una de las ciudades y pueblos, con delimitación de las áreas que van a ser incorporadas al medio urbano, racionalmente cal-

culadas en función de las necesidades de esas poblaciones. Esos planes, aunque establecidos por la autoridad municipal, deben tener una jerarquía superior a la de las resoluciones ordinarias, de tal modo que las autorizaciones de fraccionamiento, los programas concretos de inversiones, tengan que someterse a esos planes, que no podrán ser dejados de lado sino luego de una revisión técnica de los mismos. Para esto es necesario una autoridad nacional del urbanismo, que debe trabajar subordinada a la Oficina de Planeamiento como intermediaria entre los planes de desarrollo, forzosamente muy generales, y los concretos planes reguladores de los municipios.

Esta autoridad nacional debe realizar una labor de coordinación y de policía, y ser capaz de radicar ante la justicia las violaciones de la legislación nacional. Al mismo tiempo debe recibir, de los gobiernos municipales y de organismos nacionales como OSE y UTE, programas de inversión que deberán ser acordes con los planes reguladores y darles el visto bueno que los haga acreedores al apoyo financiero del gobierno nacional.

Este aspecto financiero es muy importante. La experiencia de muchos países muestra que no puede haber una política urbanística eficaz, coherente, sin un apoyo financiero centralizado de las obras de desarrollo urbano. Cuando existe la autonomía departamental, o municipal, una de las formas eficaces de establecer disciplina es precisamente ésta: que los gobiernos locales puedan beneficiarse con el apoyo financiero central cuando actúa dentro de un planeamiento físico proyectado a nivel nacional. De este modo se vuelven los primeros interesados en implantar la planificación urbana y en ceñirse a ella.

Para esto es indispensable revisar y ampliar los cometidos de los gobiernos departamentales. Entre otras cosas, no pueden continuar siendo autorizantes pasivos del fraccionamiento por particulares. Deben estar facultados para exigir que ciertas tierras se fraccionen, o para expropiar ellos mismos con el fin de fraccionar, vendiendo o cediendo luego a los destinatarios.

También deben tener capacidad para establecer el destino de los lotes: prescribir que algunos sean, por ejemplo, para uso habitacional, industrial o comercial, de modo de crear en forma planeada ciertas áreas especializadas en los núcleos urbanos.

Otra facultad complementaria, fundamental, es la de poder expropiar la tierra urbana con pago diferido, de acuerdo con los arts. 231 y 232 de la Constitución de la República. Gran parte de las obras de urbanismo (de remodelación o de fraccionamiento), incluso las redes de servicios, son operaciones financieramente rentables. Al menos permiten la recuperación de los recursos invertidos. Si los gobiernos departamentales pudieran contar con soluciones de pago diferido, más el crédito de los organismos nacionales especializados, podrían realizar las obras de desarrollo urbano, recuperar en el término de muy pocos años lo invertido y devolverlo.

Uruguay no puede seguir siendo un museo de obras inconclusas, desfinanciadas, que obstruyen la vida urbana. Debe recuperar la capacidad de inversión y de ejecución que en otro momento tuvo, cuando podía recurrir a la deuda pública municipal para obtener los recursos. Los resultados de la colocación de deuda pública han variado totalmente a raíz de la experiencia inflacionaria en el país. De ningún modo se puede pensar en acudir tan sólo a esos mecanismos, pero hay otras fórmulas.



Diagonal Agraciada. Cuarenta años después: todavía ruinas y baldíos.

Un problema específico que se presenta universalmente en el campo del urbanismo, consiste en que ciertos planes físicos o programas de inversión desbordan los límites de las jurisdicciones autónomas. En Uruguay existen muchos centros poblados divididos por límites de departamentos. Los casos extremos están representados por Ismael Cortinas, con sus 800 habitantes repartidos en cuatro departamentos, y Cerro Chato, compartido por tres. Pero el caso más grave, incuestionablemente es el del área metropolitana de Montevideo. Nadie puede ignorar que el "gran Montevideo" invade hoy los departamentos de San José y Canelones en cinco direcciones. El plan regulador del área metropolitana de Montevideo debe ser una obra interdepartamental. Por esto es indispensable crear un estatuto jurídico que posibilite y obligue a la cooperación entre los gobiernos de distintos departamentos.

Finalmente, las exigencias técnicas en cuanto a los loteos y a los tipos de loteos, y a los requisitos de servicios e instalaciones, temas éstos regulados por la Ley de Centros Poblados de 1946, deben ser revisados a la luz de la experiencia de más de veinte años.

Se puede discutir si la legislación —que en esta materia es imperioso formular— debe ser estrictamente de desarrollo urbano o de planeamiento físico general. Es decir, si el mismo mecanismo no debe abordar lo que los franceses llaman "aménagement du territoire" (acondicionamiento del territorio). Bastantes ventajas podrían lograrse si una política de planeamiento físico armonizara, por ejemplo, el desenvolvimiento del transporte, de las rutas carreteras, de las áreas de colonización o desarrollo agropecuario, con una política de localizaciones industriales y de progreso urbano propiamente dicho. Quizás parezca ambicioso pre-

tender un salto de la actual anarquía en la organización del espacio, a un sistema de planeamiento físico integral. Tal vez, también, un salto audaz hiciera ganar muchos años en el avance. En todo caso, lo que es incuestionable es que una política de vivienda plantea, perentoriamente, la revisión del caótico panorama actual en el campo del desarrollo urbanístico.

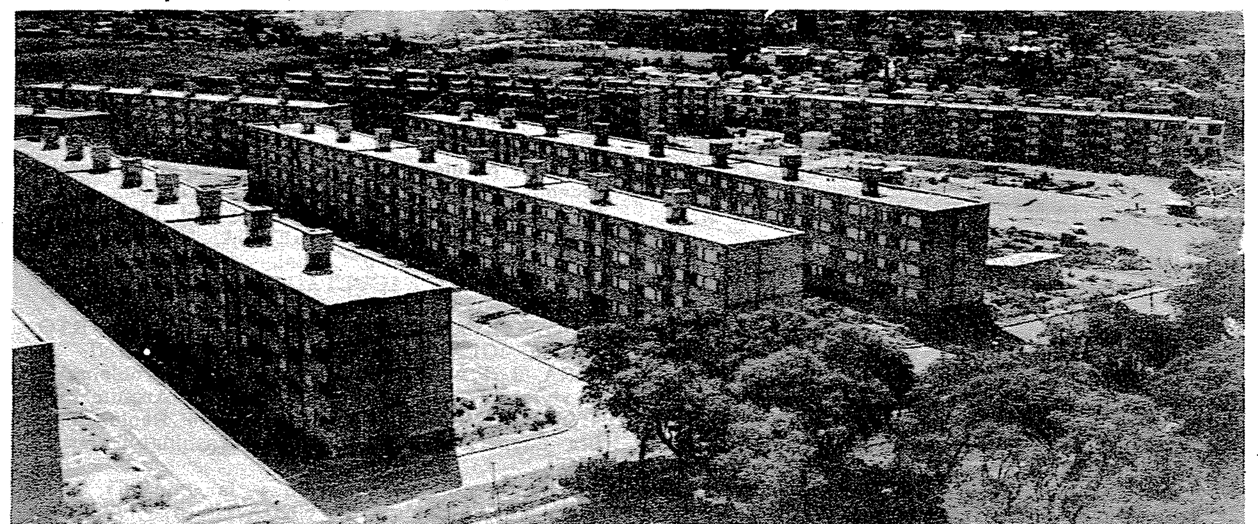
La adopción de mecanismos institucionales nuevos en esta materia repercutirá seguramente sobre la enseñanza universitaria, al exigir la creación de la carrera urbanística como especialización a la que pueden acceder arquitectos, ingenieros en servicios públicos, higienistas, economistas, etc., superando la indiferenciada formación actual del arquitecto-urbanista. Pero es evidente que este avance en el campo educativo no será posible mientras no se creen condiciones institucionales que aseguren la utilización de los técnicos formados.

CONCLUSION

Nuestro país se ha mostrado especialmente remiso en reaccionar frente a la paralización y a la crisis en el campo de la política habitacional, y frente a la anarquía en el campo del urbanismo. El Plan de Vivienda significa un comienzo importante en la toma de decisiones que superen esta atonía.

Queda por delante un gran desafío administrativo y político y, también, la exigencia de continuar completando la legislación. Nadie va a pensar que una movilización y una racionalización de estos esfuerzos son suficientes para arrancar al país de la crisis económica y social. El problema de Uruguay es incomparablemente más vasto. Pero también es incuestionable que un progreso en este campo ayuda a movilizar el resto del país, permite lograr objetivos económicos y sociales de consideración y ahorra a la sociedad uruguaya una cuota importante de sufrimiento humano.

Un fuerte impulso a la construcción de grandes conjuntos habitacionales públicos.



BIBLIOGRAFIA

ALMADA, J.: **Ley de Alquileres 1968-69.** Cuadernos de "Síntesis", junio 1969.

BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY: **Información Estadística.**

CENTRO LATINO AMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA - CINAM: **Situación económica y social del Uruguay rural.** MGA, 1963.

CIDE: **Estudio económico del Uruguay.** Tomo I, 1963; **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.** Tomo III - Vivienda; Id. id. - Desarrollo Urbano. 1965.

EQUIPOS DEL BIEN COMÚN: **La familia en Montevideo.** Uncas, Montevideo, 1956.

FACULTAD DE ARQUITECTURA: Relevamientos estadísticos de ciudades y pueblos.

HAVEL, J. E.: **Habitat y vivienda.** Eudeba, 1961.

I.T.U.: **Concepto y técnica en el planeamiento de la Vivienda de Interés Social.** Folleto de Divulgación Técnica, Nº 24. Fac. Arquitectura, 1964; **La ley de formación de centros poblados.** Fac. Arquitectura, 1953.

MARTORELLI, H.: **La sociedad urbana.** Nuestra Tierra Nº 14.

MERTON, WEST, JAHODA, SELVIN: **Sociología de la vivienda.** Ediciones 3, B. Aires, 1963.

NACIONES UNIDAS - CEPAL: **Programa Sector Vivienda.** Santiago, 1968; **Situación cional, política y programas de vivienda e rica Latina.** 1960-63. ST/ECLA/CONF. 16/ lio 1964.

NATIONS UNIES: **Les grands problèmes a lon de la politique des pouvoirs publics dans le d du logement et les domaines conexes.** ST/ECE 20. N.Y. 1966.

O.I.T.: **El problema de la vivienda en el des económico.** E. Jay. Howenstine; **La vivienda trabajadores.** Revista del Trabajo, vol. LV. I

PLAN NACIONAL DE VIVIENDA. Ley Nº de 17/12/1968. Diario Oficial.

REVISTA DE LA FACULTAD DE ARQUITEC Nº 7, diciembre de 1966. Trabajos de TERRA, LENZI ALVAREZ, ROMEU-PONGIBOVE, M RELLI, IGLESIAS CHAVEZ y BARACHIN

TERRA, J. P.: **Algunas magnitudes del proble la vivienda.** Revista de la Facultad de Arquit

UNIÓN PANAMERICANA: **Seminario Region bre Cooperativas de Vivienda.** Washington 1962.

WILLIMAN, C.: **La inflación y la industria construcción.** Revista del CEDA Nº 31.

EDITORIAL
NUESTRA TIERRA
CERRITO 566